



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

Magistrado Ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00
Demandantes: JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL Y OTROS
Demandado: CARLOS HERNÁN RODRÍGUEZ BECERRA COMO
CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

Corresponde a la Sala decidir las demandas presentadas por los señores Jennifer Pedraza Sandoval, Cristian Avendaño Fino, Jorge Alberto Gómez Gallego y Edison Darío Telésforo González Salguero, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral consagrado en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contra la elección del señor Carlos Hernán Rodríguez Becerra como contralor general de la República.

I. ANTECEDENTES

1. Expediente 11001-03-28-000-2022-00297-00

1.1. Pretensiones

Las pretensiones de la demanda (luego de ser subsanada) fueron del siguiente tenor:

«1. Solicitamos a la Sección Quinta del Consejo de Estado que decrete la nulidad del acta de la sesión plenaria del Congreso de la República del 18 de agosto de 2022 en la que se realizó la elección del Contralor General (sic) de la República.

2. Solicitamos a la Sección Quinta del Consejo de Estado que decrete la nulidad del acta mencionada en la pretensión anterior en virtud de las irregularidades en la formación de los actos electorales de trámite o



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

preparatorios demandados, esenciales estos para la formación del acto electoral definitivo.

3. Que, en virtud de lo anterior, ordene al Congreso de la República a realizar la elección dentro de un periodo atípico y razonable para que el periodo de la persona que ocupe el máximo cargo de la Contraloría General de la República coincida con el periodo presidencial.»

Las pretensiones tuvieron como fundamento los siguientes:

1.2. Hechos

Los demandantes indicaron que la legislatura 2021-2022 del Congreso de la República tuvo su receso legislativo entre el 23 de diciembre de 2021 y el 16 de marzo de 2022.

Mencionaron que el receso inició una vez culminaron las sesiones extraordinarias convocadas por el presidente de la República, mediante Decreto 1746 de 2021, las cuales se llevaron a cabo entre el 17 y el 23 de diciembre del mismo año.

Resaltaron que únicamente se convocó a sesiones extraordinarias con el fin de discutir y aprobar los siguientes proyectos de ley:

- 266 de 2021 Senado – 393 de 2021 Cámara, *“por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones”*.
- 446 de 2021 Senado – 387 de 2021 Cámara, *“por medio de la cual se dictan normas encaminadas a fomentar, promover la sostenibilidad, la valoración y transmisión de saberes de los oficios artísticos, de las industrias creativas y culturales, artesanales y del patrimonio cultural en Colombia y se dictan otras disposiciones”*.
- 152 de 2021 Senado – 213 de 2021 Cámara, *“por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el régimen especial de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca”*

Advirtieron que ninguno de los anteriores proyectos convocados estaba relacionado con el proceso de elección del contralor general de la República para el período 2022-2026.

Destacaron que la Mesa Directiva del Congreso de la República reglamentó la elección del contralor mediante Resolución 001 del 17 de enero de 2022.

Afirmaron que en el cronograma previsto en el artículo 4 de dicha resolución, se dispuso que entre el 7 y 8 de febrero del mismo año, esto es, durante el receso legislativo, las Comisiones Legales de Acreditación Documental debían reunirse



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

para revisar la documentación allegada por las Presidencias del Senado y Cámara de Representantes relacionadas con el proceso de elección.

Agregaron que allí también se reglamentaron los criterios de evaluación y ponderación de los resultados de la prueba de conocimientos a los aspirantes adelantada por la Universidad Industrial de Santander y la valoración de las hojas de vida.

Señalaron que, a través de la Resolución 002 del 8 de febrero de 2022, la Mesa Directiva del Congreso de la República modificó el cronograma y amplió el plazo para la revisión de la documentación hasta el 9 de febrero siguiente (todavía en receso legislativo).

Refirieron que el 8 de febrero de 2022 sesionó la Comisión Legal de Acreditación Documental de la Cámara de Representantes, integrada entre otros por el señor Jorge Alberto Gómez Gallego (ahora demandante), quien dejó constancia sobre una presunta inconstitucionalidad e ilegalidad en las que incurrió la comisión al reunirse durante el período de receso legislativo, por lo que se retiró de la sesión y demás actuaciones relacionadas.

Sostuvieron que el proceso de elección siguió adelante a pesar de la advertencia sobre la mencionada irregularidad.

Afirmaron que el 29 de abril de 2022 se publicó la lista de diez personas elegibles para el cargo, integrada por 8 hombres y 2 mujeres.

Consideraron que dicho documento no ponderaba los criterios de selección relativos a la experiencia e idoneidad para ejercer el cargo, circunstancia que fue ratificada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, Sala Primera de Decisión Civil en un fallo de tutela, así como por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, al interior de una acción popular, debido a que ordenaron rehacer la lista.¹

Informaron que, en cumplimiento de lo anterior, la comisión accidental designada para el efecto se reunió nuevamente el 16 de julio de 2022 y definió una nueva lista integrada por 5 hombres y 5 mujeres, dando aplicación al principio constitucional de equidad de género.

Manifestaron que, en virtud de un incidente de desacato promovido ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca por el presunto incumplimiento de la medida cautelar decretada en la acción popular, la Mesa Directiva del Congreso de la

¹Tribunal Superior de Medellín, Sala Primera de Decisión Civil, Sentencia de tutela del 12 de julio de 2022, radicado 05001 31 03 005 2022 00168 01 y Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera, Subsección B, Auto Interlocutorio 2022-7-306 acción popular con radicado 25000234100020220073700.



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

República expidió la Resolución 002 del 27 de julio de 2022, por medio de la cual dejó sin efecto lo actuado a partir de la etapa 5 del proceso de elección (definición de los criterios de selección).

Resaltaron que mediante la Resolución 1743 del 1º de agosto de 2022, el presidente de la Cámara de Representantes conformó una nueva comisión accidental para definir una nueva lista de elegibles ponderando los criterios de mérito, igualdad de género e idoneidad.

Indicaron que a través de la Resolución 03 del 3 de agosto siguiente, la Mesa Directiva del Congreso de la República estableció los valores específicos para la ponderación de las pruebas de conocimiento, hoja de vida y experiencia de las personas seleccionadas para aspirar al cargo de contralor general de la República.

Precisaron que las anteriores decisiones se justificaron por parte de la Mesa Directiva del Congreso en el cumplimiento de lo dispuesto por los Tribunales Superior del Distrito Judicial de Medellín y Administrativo de Cundinamarca.

Afirmaron que varios voceros de partidos renunciaron a la nueva comisión accidental al aducir vacíos jurídicos, inconsistencias o posibles afectaciones a derechos individuales en caso de hacerse una nueva lista de elegibles.

Destacaron que el 4 de agosto de 2022 sesionó la nueva comisión accidental, sesión en la cual se expusieron diversas controversias sobre los posibles vicios en el proceso de convocatoria pública.

Mencionaron, por ejemplo, que el senador Alejandro Carlos Chacón puso de presente que no era posible rehacer la lista de elegibles hasta que no se contestara el incidente de desacato que había sido promovido en contra del Congreso de la República, por lo que solicitó que se sometiera a votación su propuesta de dar respuesta al requerimiento del juez, la cual fue rechazada por el presidente de esa corporación.

Expusieron que, en consecuencia, el senador Chacón se abstuvo de participar en la definición de la nueva lista de elegibles y dejó constancia de ello ante el secretario general del Senado.

Señalaron que la representante a la Cámara Jennifer Pedraza Sandoval (hoy demandante) indicó en su intervención que existía un vicio inicial que se generó con el anterior Congreso de la República, debido a que la lista se convocó durante el receso legislativo, por lo que debía reiniciarse el proceso de elección con el fin de subsanar tal irregularidad.

Agregaron que, ante la insistencia de la mesa directiva de volver a elaborar la lista de elegibles, la representante Pedraza Sandoval se retiró de manera definitiva de



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

la comisión accidental en ejercicio de su derecho de protesta, de lo cual dejó la constancia respectiva.

Alegaron que la comisión accidental elaboró una nueva lista de elegibles: i) sin sanear el vicio inicial de la convocatoria, ii) sin dar cumplimiento a la orden del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el trámite del incidente de desacato dentro de la acción popular, iii) sin atender al principio constitucional de equidad de género, toda vez que designó a 6 hombres y 4 mujeres y (iv) modificando la convocatoria al convertir en ponderable la audiencia pública que trata el artículo 8 de la Ley 1904 de 2018, en el sentido de otorgar un valor del 15% antes de la integración de la lista de los 10 elegibles.

Precisaron que el 18 de agosto de 2022 se eligió al señor Carlos Hernán Rodríguez Becerra como nuevo contralor general de la República.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

Los demandantes señalaron como vulnerados los artículos 6, 138, 143 y 267, inciso 7, de la Constitución Política, 2 de la Ley 5 de 1992; 6, numerales 1 y 6, y 8, numeral 1 de la Ley 1904 de 2018.

Como fundamento de violación de dichas normas expusieron los siguientes cargos:

A. Vicio en el procedimiento electoral por la actuación de las Comisiones Legales de Acreditación Documental del Congreso durante el período de receso legislativo

Recordaron que los representantes a la Cámara Jorge Alberto Gómez Gallego y Jennifer Pedraza Sandoval habían advertido sobre la inconstitucionalidad de la citación a sesiones de las Comisiones Legales de Acreditación Documental durante el período de receso legislativo.

Indicaron que el inciso séptimo del artículo 267 de la Constitución Política faculta al Congreso de la República a elegir al contralor general de la República durante su primer mes de sesiones, esto es, entre el 20 de julio y el 20 de agosto del año en el que inicia el período constitucional.

Manifestaron que el numeral 1º del artículo 6 de la Ley 1904 de 2018, en la que se determinan las reglas de la convocatoria pública previa a la elección de dicho cargo, se estableció que el Congreso debe realizar la convocatoria con dos meses de antelación al 20 de julio del año que inicia el período presidencial, por lo que se debía convocar públicamente a los ciudadanos interesados en aspirar a más tardar el 20 de mayo del año que iniciaba ese período.

Adujeron que el proceso objeto de controversia se inició por disposición de la Mesa



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

Directiva del Congreso de la República el 17 de enero de 2022.

Recalaron que las comisiones legales de acreditación documental tenían a su cargo la revisión de las hojas de vida de los aspirantes, pero solo podían reunirse durante los periodos de sesiones ordinarias del Congreso.

Explicaron que, por tal razón, la Mesa Directiva debió convocarlas desde el 16 de marzo de 2022 y no entre el 7 y 9 de febrero del mismo año.

Precisaron que el artículo 138 de la Constitución Política establece que no puede haber sesiones por fuera del período constitucional, salvo que el Gobierno convoque a sesiones extraordinarias.

Aclararon que, si bien el Gobierno convocó a sesiones extraordinarias mediante el Decreto 1746 de 2021, estas solo tenían por objeto el trámite y aprobación de tres iniciativas legislativas y en ningún momento se hizo alusión al proceso de elección del contralor general de la República, ni se facultó a las Comisiones Legales de Acreditación Documental para sesionar los días 7, 8 y 9 de febrero de 2022 durante el período de receso legislativo.

Resaltaron que, en todo caso, tampoco hubiera sido posible que mediante decreto se citara a sesiones extraordinarias a tales comisiones, puesto que el artículo 143 superior solo autoriza a las comisiones permanentes para realizar sesiones durante el receso legislativo.

Destacaron que el Congreso de la República tiene distintos tipos de comisiones, definidas en el artículo 1º de la Ley 3 de 1992, entre las que se encuentran las comisiones constitucionales permanentes, las legales y las accidentales, de las cuales solo las primeras tienen la potestad de sesionar durante el receso legislativo.

Añadieron que, en atención a que la Constitución Política no hace referencia en su texto a las Comisiones de Acreditación Documental, debe entenderse que son de origen legal pues fueron creadas mediante los artículos 55 y 60 de la Ley 5 de 1992.

Consideraron que el artículo 143 constitucional debe interpretarse a la luz del artículo 6 *ídem*, que limita a los servidores públicos a hacer exclusivamente lo que la Constitución y las leyes les permiten, por lo que cualquier postura que extienda la potestad del Congreso de la República a convocar a las comisiones legales a sesionar durante el receso legislativo, se traduciría en una extralimitación del contenido de la Carta Política.

Sostuvieron que, informalmente, el Congreso les indicó que retrotraer el proceso de elección a la fase inicial no era constitucionalmente justificable puesto que,



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

según el artículo 267 de la Constitución, la elección del contralor debía hacerse a más tardar el 20 de agosto de 2022.

Aseguraron que dicha afirmación no atiende a los preceptos constitucionales y sólo justifica la violación de normas superiores, puesto que la elección sí podía hacerse fuera del plazo inicial a través del mecanismo de elecciones atípicas.

Señalaron que, pese a ser contrario a la Constitución Política, la Mesa Directiva del Congreso de la República promovió las sesiones irregulares de las Comisiones Legales de Acreditación Documental, las cuales fueron determinantes para avalar o no la idoneidad de las personas que se presentaron para el cargo de contralor general de la República.

B. Vicio en el procedimiento por desconocimiento de orden judicial en el marco de apertura de incidente de desacato de medida cautelar en acción popular

Los demandantes refirieron que durante el trámite de la convocatoria para la elección del contralor general de la República se adelantaron dos procesos judiciales en los que se ordenó rehacer la lista inicial de elegibles.

Indicaron que el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, Sala Primera de Decisión Civil, profirió sentencia del 12 de julio de 2022 dentro del proceso de tutela con radicado 05001-31-03-005-2022-00168-01, en el que se ordenó a la Secretaría General del Senado que elaborara una nueva lista de diez elegibles que respetara el principio de equidad de género, para lo cual concedió un término de 48 horas.

Así mismo, manifestaron que en el trámite de la acción popular con radicado 25000-23-41-000-2022-00747-00, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B profirió el auto del 14 de julio de 2022, a través del cual accedió a una medida cautelar de urgencia y ordenó a la comisión accidental del Congreso de la República que rehiciera la lista de elegibles cumpliendo los criterios de selección, requisitos y principios de mérito y equidad de género.

Mencionaron que, atendiendo la orden de tutela impartida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, el 16 de julio siguiente se elaboró una nueva lista integrada por 5 hombres y 5 mujeres.

Afirmaron que, mediante proveído del 19 de julio del mismo año, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca abrió un incidente de desacato en contra de la comisión accidental encargada de la elección del contralor por el presunto incumplimiento de la medida cautelar de urgencia, por lo cual le concedió el término de dos días para que se pronunciara sobre el particular.

Aseveraron que la Mesa Directiva del Congreso de la República nunca convocó a



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

la comisión accidental para dar respuesta al incidente de desacato y, por el contrario, usó esa circunstancia como excusa para modificar nuevamente la lista de elegibles que ya había sido elaborada en cumplimiento del fallo de tutela.

Sostuvieron que ya se había elaborado una segunda lista en cumplimiento de la orden de amparo del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, por lo que tal situación debía ser informada al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para demostrar que no se había incurrido en desacato dentro de la acción popular.

Agregaron que, contrario a ello, se elaboró una tercera lista de elegibles sin que existiera fundamento para proceder de esa manera.

C. Vicio en el procedimiento electoral por la modificación de los términos de la convocatoria en lo correspondiente a criterios de ponderación a la mitad del procedimiento

Los demandantes aseguraron que, a través de la Resolución 02 del 27 de julio de 2022, la Mesa Directiva del Congreso de la República decidió sanear el proceso de elección desde la etapa 5, que según el artículo 6 de la Ley 1904 de 2018, corresponde a la definición de los criterios de selección.

Señalaron que, a pesar de lo anterior, la misma mesa directiva expidió la Resolución 03 del 3 de agosto de 2022 para modificar los valores de ponderación de los criterios de selección, aspectos que se encuentran dentro de la primera etapa del proceso de elección.

Alegaron que se modificaron las reglas de la etapa inicial para fijar nuevos criterios de evaluación y ponderación, a pesar de que en la Resolución 02 del 27 de julio de 2022 se había establecido que el saneamiento solo se efectuaría a partir de la etapa 5.

Resaltaron que la convocatoria al proceso de elección del contralor general de la República se efectuó mediante la Resolución 01 del 17 de enero de 2022, en cuyo artículo 4 se fijaron los criterios de evaluación y ponderación, junto con la designación de la Universidad Industrial de Santander para acompañar el proceso.

Explicaron que, en ese orden de ideas, desde enero de 2022 se reglamentó lo relativo a la ponderación de los criterios de selección, indicando expresamente que el 30% correspondía a los títulos de formación profesional y el 70% restante a la experiencia profesional, docente y publicaciones.

Agregaron que el inciso 13 del numeral 1º del artículo 6 de la Ley 1904 de 2018 consagró que la convocatoria es norma reguladora de todo el proceso de selección y obliga tanto a la administración, como a la entidad contratada para su realización y a los participantes.



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

Manifestaron que, aunque el acto de convocatoria obligaba tanto al pasado Congreso como al actual, la mesa directiva alteró los criterios de ponderación casi seis meses después de que se abrió el proceso de elección.

Expusieron que la modificación de estos valores fue usada como excusa para justificar la necesidad de rehacer la lista de elegibles, bajo el pretexto de que se debía ponderar el mérito.

Señalaron que lo anterior implicó la reorganización de los puntajes definitivos de la lista de 10 aspirantes, lo que permitió que el candidato finalmente electo quedara en mejor posición.

Destacaron que justamente las mayorías del Congreso eligieron al señor Rodríguez Becerra como contralor general de la República porque ostentaba la mejor calificación de la lista, circunstancia que se desprende de los comunicados de los partidos Conservador, de la U, Centro Democrático y Mira, que fueron adjuntados con la demanda.

Consideraron que la mesa directiva modificó la convocatoria luego de que ya existían los resultados de la prueba de conocimientos y valoración de antecedentes, introduciendo un valor del 15% a la audiencia pública de que trata el artículo 8 de la Ley 1904 de 2018.

Indicaron que dicha modificación alteró la posición y conformación de la lista de elegibles de forma posterior a que se hicieran públicos los criterios de ponderación y factores que debían evaluarse.

Aseveraron que también se desconoció la regla de mayorías contemplada en el artículo 2 de la Ley 5 de 1992, pues se revocaron de manera infundada las decisiones proferidas por los integrantes de la anterior comisión accidental en la que estaba la mayor representatividad democrática del Congreso.

Manifestaron que se creó una segunda entrevista que no está contemplada en la Ley 1904 de 2018, puesto que la mesa directiva denominó “entrevista ponderable del 15%” a una etapa que era una mera audiencia pública adelantada por la comisión accidental, en la que solo debía conformarse la lista de 10 elegibles a partir de los 20 seleccionados que superaron las pruebas de la Universidad Industrial de Santander.

Expusieron que la única entrevista que está contemplada en dicha ley es aquella que se adelanta una vez se hubiera conformado la lista de elegibles, la cual debía efectuarse de forma separada en cada cámara y, una vez culminada, el Congreso en pleno realizaba la elección del contralor.



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

Alegaron que, además, se dotó de carácter eliminatorio a la entrevista, prerrogativa que esta etapa no tiene conforme con la Ley 1904 de 2018 y que en el proceso de elección del contralor general de la República sólo se le confiere a la prueba de conocimientos.

Sostuvieron que la modificación irregular y extemporánea de la valoración o ponderación de los criterios de selección introducida con la Resolución 03 del 3 de agosto de 2022, redundó en la modificación de las preferencias de los partidos políticos.

Recalaron que esto provocó un resultado diferente, pues, aunque la elección se hace por votación del Congreso de la República, lo cierto es que se varió la conformación de la lista de elegibles y se les negó la posibilidad a otros seleccionados de haber participado en el escrutinio final.

D. Vicio en el procedimiento por la no satisfacción del principio de equidad de género en la lista definitiva de elegibles

Afirmaron que la Constitución Política señala que el proceso de elección del contralor general de la República debe garantizar, entre otros, el principio de equidad de género, por lo que la lista de elegibles debía estar conformada por cinco hombres y cinco mujeres.

Resaltaron que la lista definida por la comisión accidental del 16 de julio de 2022 respetaba el principio de equidad de género, en virtud de las órdenes impartidas por los Tribunales Superior del Distrito Judicial de Medellín y Administrativo de Cundinamarca.

Destacaron que, dadas las múltiples irregularidades ya reseñadas, la lista elaborada el 4 de agosto siguiente contenía 4 mujeres y 6 hombres, por lo que se desconocía dicho principio.

Informaron que el listado de personas inscritas para el proceso de elección estaba integrado por 90 personas, dentro de las cuales 14 eran mujeres.

Explicaron que en atención al numeral 1º del artículo 8 de la Ley 1904 de 2018, en la lista de 10 elegibles solo se tuvieron en cuenta los primeros veinte nombres de personas que se presentaron a la convocatoria y superaron la prueba de conocimientos adelantada por la Universidad Industrial de Santander.

Refirieron que entre esas 20 personas 5 eran mujeres, pero con la renuncia de la aspirante Karol González, sólo quedaron 4 para integrar la lista.

Aseguraron que, a la comisión accidental del 4 de agosto de 2022, la Mesa Directiva del Congreso de la República solo convocó a 17 aspirantes y no a 20



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

como lo ordena la ley, producto de las varias renunciaciones e inhabilidades del grupo inicial.

Consideraron que, si existía voluntad de sanear de verdad el proceso, se debieron corregir los yerros de la etapa inicial y posteriormente reconfigurar la lista de al menos 20 personas habilitadas, como lo ordena el numeral 1º del artículo 8 de la Ley 1904 de 2018, con lo que se habría garantizado la presencia de al menos cinco mujeres para dar cumplimiento al principio de equidad de género.

1.4. Contestaciones

1.4.1. Carlos Hernán Rodríguez Becerra

Por conducto de apoderado, el demandado solicitó que se denieguen las pretensiones de la demanda.

Aseguró que la presunta irregularidad relacionada con las sesiones realizadas durante el receso legislativo, sólo se trata de una interpretación efectuada por los demandantes que no cuenta con un fundamento constitucional o legal, puesto que no citaron una norma que establezca que el trámite de elección del contralor general de la República no puede ser convocado por la Mesa Directiva del Congreso durante ese período, o que la comisión accidental designada para tal fin no pueda sesionar en época de receso.

Resaltó que la parte actora refirió una supuesta falencia en la primera lista de elegibles en cuanto a la cuota de género, pero también aclaró que se subsanó al cumplir las órdenes judiciales de los Tribunales Superiores del Distrito Judicial de Medellín y Administrativo de Cundinamarca, así que su argumento se trata de un hecho superado que no puede constituir un vicio de procedimiento del acto demandado.

Afirmó que el supuesto error en que se incurrió al no convocar a la comisión accidental para contestar el incidente de desacato no afecta el proceso de elección del contralor porque, en todo caso, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió el trámite incidental y estableció que la actuación del Congreso de la República estaba ajustada a derecho.

Sostuvo que tampoco se desconoció el principio de equidad de género en la última lista de elegibles, pues en el listado de veinte personas que superaron las pruebas de conocimiento solo había cinco mujeres, de las cuales renunció una de ellas, así que las cuatro mujeres restantes estaban en igualdad de condiciones con los hombres que participaron en el proceso de elección.

Precisó que el numeral 3 del artículo 8 de la Ley 1904 de 2018 permite al Congreso de la República incluir cualquier otro aspecto en el trámite de elección del contralor,



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

inclusive en el momento de creación de la comisión accidental.

Expresó que las Resoluciones 02 del 27 de julio y 03 de del 3 de agosto de 2022 constituían actos de ejecución, ya que fueron proferidos por la Mesa Directiva del Congreso para dar cumplimiento a las órdenes judiciales impartidas por los Tribunales Superiores del Distrito Judicial de Medellín y Administrativo de Cundinamarca, en el marco de la acción de tutela y popular que se tramitaron en el proceso de elección del contralor general de la República.

Sostuvo que este tipo de actos no pueden ser objeto de control jurisdiccional en sede de nulidad electoral, tal y como lo ha establecido la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Agregó que, en ese orden de ideas, los cargos debieron dirigirse únicamente contra el acto de elección del contralor general de la República por ser el que contiene la decisión definitiva, sin que fuera jurídicamente viable impugnar los actos de ejecución antes referidos.

Señaló que los argumentos que sustentan las causales de nulidad invocadas no se dirigen en contra del acto de elección, el cual solo fue nombrado al inicio de la demanda sin que los presuntos vicios de nulidad sean atribuibles a éste.

Adujo que, aunque el Consejo de Estado ha establecido que la actuación administrativa es un todo, lo cierto es que el demandante debe realizar un esfuerzo argumentativo en el sentido de indicar cómo los actos de trámite constituyen una influencia sustancial en la decisión final al punto de acarrear su nulidad.

Manifestó que las Resoluciones 02 del 27 de julio y 03 de del 3 de agosto de 2022 fueron dictadas con el fin de sanear el procedimiento administrativo, facultad discrecional con la que cuenta la autoridad administrativa de acuerdo con el artículo 41 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Consideró que en la demanda no existe un análisis de la violación de normas de carácter superior, ya que los demandantes solo exponen situaciones presuntamente irregulares, pero no mencionan cuáles son las disposiciones que consideran desconocidas o el criterio de su vulneración.

En cuanto a los cuatro vicios planteados en la demanda, se pronunció en los siguientes términos:

A. Vicio en el procedimiento electoral por la actuación de las Comisiones Legales de Acreditación Documental del Congreso durante el período de receso legislativo

Aseveró que los demandantes se equivocan al sostener que el artículo 6 de la Ley



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

1904 de 2018 establece que la convocatoria para la elección del contralor general de la República debe hacerse dos meses antes del 20 de julio, pues lo que consagra la norma es que se debe realizar en un término no inferior a dos meses, por lo que si se hizo faltando seis meses no existe prohibición de ningún tipo.

Expresó que, por tal razón, la convocatoria se efectuó en el plazo previsto legalmente, esto es, en un término no inferior a dos meses antes del 20 de julio.

Destacó que otro yerro de interpretación normativa cometido por los accionantes consiste en la confusión entre funciones administrativas y legislativas del Congreso.

Explicó que la función administrativa nunca cesa y siempre está vigente, mientras que la legislativa sí cuenta con normas específicas que consagran su receso, como lo es el artículo 138 de la Constitución Política.

Señaló que el artículo 143 Superior no hace alusión a temas administrativos y el 149 *ibidem* dispone la invalidez de las actuaciones en receso, exclusivamente respecto de funciones propias de la Rama Legislativa.

Argumentó que este cargo no está llamado a prosperar en la medida en que la función de elección del contralor general de la República es estrictamente de carácter administrativo electoral y no de naturaleza legislativa, así que su convocatoria puede hacerse en cualquier tiempo, siempre que no sea inferior a dos meses antes del 20 de julio.

Mencionó que los actos de trámite cuestionados no contienen una irregularidad con la entidad suficiente para afectar el acto definitivo, por lo que el presunto vicio no tiene incidencia en la elección del contralor.

B. Vicio en el procedimiento por desconocimiento de orden judicial en el marco de apertura de incidente de desacato de medida cautelar en acción popular

Refirió que este no es el escenario para plantear un supuesto vicio por desconocimiento de una orden judicial impartida en otro proceso, el cual de todas formas no existió pues, al resolver el incidente de desacato, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca encontró ajustada a derecho la actuación del Congreso de la República.

Aclaró que la Mesa Directiva del Congreso de la República que se posesionó el 20 de julio de 2022, se encontró con unas órdenes proferidas por los Tribunales Superiores del Distrito Judicial de Medellín y Administrativo de Cundinamarca en contra de la comisión accidental que ya estaba disuelta para ese entonces por cumplimiento de su encargo (la elaboración de la lista de elegibles).



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

Precisó que, bajo ese entendido, esa comisión accidental no podía cumplir tales órdenes, pero aun así se reunió nuevamente sin autorización de la mesa directiva y elaboró una segunda lista de diez elegibles que no respetaba el requisito de género ni atendía su deber de ponderación en la calificación de la entrevista.

Advirtió que la Mesa Directiva del Congreso, como responsable del proceso de elección del contralor general de la República, tuvo que atender el incidente de desacato promovido ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y subsanar tal irregularidad, hecho que motivó la expedición de las Resoluciones 02 del 27 de julio y 03 del 3 de agosto de 2022.

Recalcó que a través de tales decisiones se conformó una nueva comisión accidental para corregir la actuación y luego de ello sí se informó al tribunal como quedó la lista definitiva de elegibles, la cual cumplía la cuota de género y contenía la ponderación correspondiente.

Aseguró que, al estar superados los requerimientos de la autoridad judicial, se continuó con la elección del contralor y se escogió al primero de la lista, por lo que no es posible afirmar que se desconoció un mejor derecho de otros aspirantes, pues se designó a quien obtuvo los mayores méritos.

Indicó que tampoco se desconoció la orden judicial por el simple hecho de que hubiera sido la mesa directiva la que respondió el incidente de desacato y no la comisión accidental, puesto que la Ley 1904 de 2018 otorga las facultades de dirección del procedimiento a la mesa directiva y, por ende, es la máxima autoridad dentro de la actuación administrativa, mientras que la comisión accidental solo es creada para cumplir con las funciones específicas del artículo 8 *ídem*.

C. Vicio en el procedimiento electoral por la modificación de los términos de la convocatoria en lo correspondiente a criterios de ponderación a la mitad del procedimiento

Recordó que, según los accionantes, con la Resolución 03 del 3 de agosto de 2022, sin mediar orden judicial para ello, se alteraron los criterios de ponderación fijados al inicio de la convocatoria.

Adujo que, contrario a ello, la modificación efectuada por la Mesa Directiva del Congreso obedeció a la orden impartida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca al decretar la medida cautelar de urgencia, autoridad que ordenó rehacer la lista de diez elegibles al verificar que en el primer listado no se respetó el mérito ni la equidad de género al momento de la deliberación.

Señaló que al inicio de la convocatoria se omitió darle valor a la entrevista de los veinte candidatos seleccionados por la Universidad Industrial de Santander, razón



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

por la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca estableció que debía contarse con un parámetro de calificación de las intervenciones de los candidatos al no ser razonable que su selección fuera subjetiva.

Resaltó que lo anterior motivó a que la mesa directiva determinara un parámetro de calificación ponderable del 15%, para que la comisión accidental pudiera ejercer su función de selección de los diez candidatos sin discriminación alguna.

Aseguró que esta modificación en los parámetros naturalmente trajo consigo variaciones como las expuestas por los demandantes, específicamente en cuanto al puntaje de los aspirantes, pero tienen justificación legal porque fue el mismo Tribunal Administrativo de Cundinamarca el que ordenó rehacer la lista que no respetaba los criterios de mérito, género, ponderación y transparencia.

Expresó que no se alteró ninguna de las reglas del proceso de elección y, por el contrario, lo pretendido con la Resolución 03 del 3 de agosto de 2022 fue ajustar la actuación a derecho con base en la facultad de corrección y saneamiento del procedimiento administrativo, así como en acatamiento de una orden judicial.

D. Vicio en el procedimiento por la no satisfacción del principio de equidad de género en la lista definitiva de elegibles

Frente al punto, reiteró que de los veinte candidatos que superaron la prueba de conocimientos solo cinco eran mujeres, pero una de ellas renunció, por lo que en aplicación del artículo 9 de la Ley 1904 de 2018, para poder conformar una lista de diez candidatos debió incluirse un hombre que tenía los méritos para tal fin y, de esa manera, se cubrió el cupo que dejó la renunciante.

Adujo que estaba demostrado que el Congreso actuó en forma legítima al haber continuado con el proceso de elección del contralor general de la República y que no era posible habilitar la participación de candidatos que no superaron la prueba de conocimientos para cumplir con la cuota de género, puesto que esa etapa era de carácter eliminatorio.

Con base en todo lo anterior, consideró que no está demostrado ningún vicio que afecte la legalidad del acto de elección, por lo que solicitó denegar las pretensiones de la demanda.

1.4.2. Congreso de la República

El secretario general del Senado de la República se pronunció dentro del término concedido y se limitó a allegar copia digital del acta del 18 de agosto de 2022, publicada en la Gaceta del Congreso 1212 de 2022, correspondiente a la sesión plenaria en la que se efectuó la elección del señor Carlos Hernán Rodríguez Becerra como contralor general de la República.



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

1.5 Coadyuvancia

Mediante escrito enviado el 15 de noviembre de 2022 al correo electrónico de la Secretaría de la Sección Quinta del Consejo de Estado, se presentó escrito de coadyuvancia a las pretensiones de la demanda.

Concretamente, consideró que los vicios invocados por la parte actora tienen vocación de prosperidad y que las irregularidades planteadas no fueron negadas por el demandado respecto de su ocurrencia, sino frente a su repercusión en la validez de la elección, bajo el argumento de que no existía limitación temporal para que el Congreso de la República desempeñara funciones administrativas durante el receso legislativo.

Aseguró que la conformación de la lista de admitidos a la convocatoria se efectuó en unas fechas que no estaban contempladas en el lapso permitido por el artículo 138 de la Constitución Política, ni tampoco estaban enmarcadas en las condiciones exceptivas previstas en los artículos 143 y 149 de la Carta.

Sostuvo que el fallo de tutela y el auto que decretó la medida cautelar de urgencia justificaban la elaboración de una segunda lista de diez elegibles por parte de la comisión accidental que se reunió el 16 de julio de 2022, puesto que así lo dispusieron los Tribunales Superior del Distrito Judicial de Medellín y Administrativo de Cundinamarca.

Manifestó que la apertura del incidente de desacato por el presunto incumplimiento de la orden anterior no obligaba al Congreso a rehacer una vez más la lista de elegibles, sino que debía informar a la autoridad judicial si la lista que ya se había definido cumplía con los principios de mérito y equidad de género.

Argumentó que, bajo tales consideraciones, el acto emitido por la nueva comisión accidental el 4 de agosto de 2022 adolecía de falsa motivación.

Finalmente, destacó que la interpretación de la parte actora de la expresión “*al menos 20 personas*” del numeral 1º del artículo 8 de la Ley 1904 de 2018 es la más adecuada al efecto útil de la orden de tutela del 12 de julio de 2022 relativa a conformar la lista con igual proporción de hombres y mujeres, toda vez que se acompasa con los preceptos constitucionales de igualdad material y acceso a cargos públicos de los artículos 13 y 40 de la Constitución Política.

2. Expediente 11001-03-28-000-2022-00311-00

2.1. Pretensiones

Las pretensiones de la demanda y su reforma fueron del siguiente tenor:



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

«**PRIMERA:** Que se declare la nulidad del acto de elección como Contralor General de la República del señor **CARLOS HERNÁN RODRÍGUEZ BECERRA**.

SEGUNDA: Que se ordene al Congreso de la República realizar nuevamente la convocatoria de elección de Contralor General de la República para el período 2022- 2026.»

Las pretensiones tuvieron como fundamento los siguientes:

2.2. Hechos

El demandante indicó que mediante Resolución 001 del 17 de enero de 2022, la Mesa Directiva del Congreso efectuó la convocatoria pública para la elección del contralor general de la República.

Añadió que en dicho acto administrativo se escogió a la Universidad Industrial de Santander para realizar la prueba de conocimientos, se establecieron los criterios de ponderación de la experiencia profesional y específica y se fijó el cronograma.

Expuso que a través de la Resolución 002 del 20 de enero siguiente, se modificaron los factores de ponderación del numeral 6.5 del artículo 4 de la anterior resolución, en el sentido de eliminar de las reglas de la convocatoria los títulos o estudios de posgrado o de formación continuada en control o responsabilidad y/o proceso fiscal, y de precisar que los títulos de estudio y experiencia profesional exigidos como requisito mínimo no otorgaban puntaje en la evaluación de los factores de ponderación.

Resaltó que el acto administrativo previó que en la etapa de selección se haría una evaluación a las hojas de vida de quienes superaran la prueba de conocimientos para determinar el mérito profesional, laboral y académico del aspirante, teniendo como factores de ponderación un 30% para los títulos de formación profesional y un 70% para la experiencia profesional, docente y publicaciones.

Señaló que el 28 de febrero de 2022 se llevó a cabo la prueba de conocimientos y el 2 de marzo del mismo año la Universidad Industrial de Santander reportó a los presidentes del Senado y de la Cámara de Representantes la lista de 20 candidatos que obtuvieron un puntaje igual o mayor a 70 sobre 100, la cual estaba dispuesta en orden alfabético y sin establecer los puntajes específicos que obtuvo cada uno de ellos.

Manifestó que el 9 de marzo siguiente, la institución educativa informó el resultado de la evaluación de la hoja de vida de los aspirantes que superaron la prueba de conocimiento y el 14 del mismo mes y año aportó el listado definitivo de habilitados con la evaluación de las hojas de vida.



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

Refirió que el 23 de marzo de 2022, el presidente de la Cámara de Representantes designó la comisión accidental para definir la lista de elegibles en la convocatoria.

Agregó que de igual manera procedió el presidente del Senado al designar la comisión accidental el 29 de marzo del mismo año.

Afirmó que el 20 de abril de 2022 se realizó la audiencia pública para escuchar a los candidatos y el 29 de abril siguiente se comunicó el listado de los 10 aspirantes seleccionados por la comisión accidental para ocupar el cargo de contralor general de la República.

Destacó que el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, mediante sentencia de tutela del 12 de julio de 2022, ordenó a la Secretaría General del Senado que elaborara una nueva lista de 10 elegibles en igual proporción de hombres y mujeres.

Mencionó que, a través de auto del 14 de julio de 2022, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B decretó una medida cautelar de urgencia al interior de una acción popular y, en consecuencia, ordenó a la comisión accidental del Congreso rehacer la lista de 10 elegibles atendiendo los criterios de selección y los principios de mérito y equidad de género.

Advirtió que el 16 de julio siguiente, en cumplimiento de las anteriores decisiones judiciales, la comisión accidental seleccionó los nombres de los 10 candidatos para ocupar el cargo de contralor general de la República, al sumar la valoración de las hojas de vida al puntaje obtenido en la prueba de conocimientos y luego dividir ese resultado entre dos.

Indicó que la aspirante Karol González Mora renunció a su aspiración el 18 de julio de 2022, así como lo hicieron posteriormente los señores Juan Carlos Gualdrón y Aníbal José Quiroz, según información publicada por los medios de comunicación.

Refirió que de acuerdo con el Resolución 002 del 27 de julio de 2022, la Mesa Directiva del Congreso saneó la actuación administrativa y dejó sin efecto lo actuado a partir de la etapa cinco de la convocatoria, específicamente, las actuaciones que habían conformado las comisiones accidentales para elaborar la lista de elegibles, con el fin de conformar nuevas comisiones accidentales con el mismo objeto.

Aseguró que a través de la Resolución 03 del 3 de agosto de 2022, la mesa directiva redefinió y estableció los valores específicos para la ponderación de las pruebas de conocimiento, hoja de vida y experiencia de las personas seleccionadas para aspirar al cargo de contralor general de la República.



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

Manifestó que el 4 de agosto de 2022 se volvió a elaborar la lista y, en virtud de las modificaciones a los valores de ponderación, el señor Carlos Hernán Rodríguez Becerra pasó de tener 82,42 puntos a ostentar el primer lugar entre los candidatos con una calificación de 89,87 puntos.

Indicó que el 11 de agosto siguiente se llevó a cabo la audiencia pública de presentación de los 10 candidatos y el 18 del mismo mes y año se eligió al señor Rodríguez Becerra como contralor general de la República.

2.3. Normas violadas y concepto de la violación

El demandante señaló como vulnerados los artículos, 126 y 267, inciso 5 de la Constitución Política; 21 de la Ley 5 de 1992; 3, numeral 1 y 97 de la Ley 1437 de 2011; 2, 6 y 9 de la Ley 1904 de 2018 y 4 de la Resolución 001 del 17 de enero de 2022.

Al respecto, adujo que el acto de elección del señor Carlos Hernán Rodríguez Becerra como contralor general de la República es nulo por infringir las normas en las que debería fundarse, puesto que el proceso de convocatoria tuvo múltiples irregularidades que afectaron su legalidad.

Advirtió que no se verificaron en debida forma los requisitos de los candidatos en la etapa inicial y, además, se incurrió en una irregularidad al repetir la etapa de conformación de la lista de diez candidatos en dos ocasiones, junto con el hecho de que la comisión accidental se extralimitó el 16 de julio de 2022 al sumar los puntajes de la prueba de conocimientos -que era de carácter eliminatorio- con los demás criterios de selección -cuya naturaleza era clasificatoria-, otorgándoles un valor que no estaba previsto en la convocatoria.

Como fundamento de violación de tales normas elevó los siguientes cargos:

A. Violación del artículo 21 de la Ley 5 de 1992

Señaló que, de acuerdo con el artículo 20 de la Ley 5 de 1992, le corresponde al Congreso en pleno elegir al contralor general de la República.

Refirió que el artículo 21 *ibidem* estableció que el presidente del Congreso debe citar de forma personal y por escrito, con ocho días de anticipación, a los senadores y representantes a una reunión especial del Congreso en pleno con el único fin de proceder a la elección.

Manifestó que, según lo previsto en el artículo 62 de la Ley 4 de 1913, debía entenderse que los ocho días de anticipación eran hábiles y no calendario.

Resaltó que lo anterior debía ser entendido en armonía con el artículo 9 de la Ley



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

1904 de 2018, que establece que, una vez conformada la lista de elegibles, dentro de los ocho días calendario siguientes la Mesa Directiva del Congreso deberá fijar fecha y hora para elegir al contralor.

Explicó que esos ocho días calendario no son para realizar la citación, circunstancia que ya está regulada en el artículo 21 de la Ley 5 de 1992, sino para que luego de elaborada la lista de elegibles, se fije fecha y hora para la elección del funcionario.

Sostuvo que, en ese orden de ideas, una vez la mesa directiva fije fecha y hora para la elección del contralor en los términos del artículo 9 de la Ley 1904 de 2018, al presidente del Congreso le corresponderá citar con ocho días hábiles de antelación al Congreso en pleno para efectuar dicha elección, de conformidad con lo previsto en el artículo 21 de la Ley 5 de 1992.

Adujo que, pese a lo anterior, el presidente del Congreso suscribió la convocatoria para elegir al contralor el 10 de agosto de 2022, y citó a la plenaria para el 18 del mismo mes y año, fecha en la que se eligió al demandado.

Recalcó que entre el 10 y el 18 no transcurrieron ocho sino seis días hábiles y que, en todo caso, la citación fue publicada el 13 de agosto de 2022, hecho que evidencia con mayor razón la violación del artículo 21 de la Ley 5 de 1992, pues en realidad la convocatoria se hizo con tan solo tres días hábiles de anticipación.

B. Violación de los artículos 6 y 9 de la Ley 1904 de 2018

Señaló que los literales a) y b) del numeral 1 del artículo 6 de la Ley 1904 de 2018 disponen que los valores de calificación y ponderación deben ser establecidos de forma previa en la convocatoria al proceso de elección, lo cual ocurrió en las Resoluciones 001 y 002 del 17 y 20 de enero de 2022.

Manifestó que tanto la comisión accidental del 16 de julio de 2022 como la Mesa Directiva del Congreso a través de la Resolución 03 del 3 de agosto del mismo año, determinaron nuevos criterios de puntuación y ponderación, con lo cual se vulneró flagrantemente el artículo 6 de la Ley 1904 de 2018.

Consideró que también se desconoció el debido proceso de los aspirantes, ya que la modificación de los criterios generó de forma intempestiva que aquellos que no estaban en la lista de elegibles, como ocurrió con el demandado, finalmente fueran incluidos y con un mayor puntaje que todos los que ya habían obtenido una mejor puntuación con las reglas previas de la convocatoria.

Aseveró que tal modificación se hizo para favorecer al señor Rodríguez Becerra, pues pasó de no estar en la lista a ocupar el primer puesto.



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

Recalcó que el numeral 6.5 del artículo 4 de la Resolución 001 del 17 de enero de 2022, modificada por la Resolución 002 del 20 de enero siguiente, estableció la evaluación de los factores de ponderación y la etapa en la que se aplicarían, por lo que se trataba de disposiciones vinculantes tanto para la entidad como para los participantes, toda vez que la convocatoria es norma reguladora de todo el proceso de selección según lo previsto en el artículo 6 de la Ley 1904 de 2018.

Destacó que, contrario a ello, se fijaron de forma intempestiva y con posterioridad a las etapas de presentación y selección, nuevos criterios de puntuación y ponderación y se les asignó un porcentaje a factores que no lo tenían, como fue el caso de la prueba de conocimientos, la cual fue concebida como eliminatoria para continuar con el proceso de selección y la entrevista, etapas estas últimas que tampoco debían contar con un puntaje asignado.

Afirmó que los nuevos criterios infringieron el literal f) del numeral 1 del artículo 6 de la Ley 1904 de 2018, pues los aspirantes afectados con los nuevos puntajes no tuvieron la oportunidad de presentar reclamaciones o los recursos procedentes, situación que también desconoció su debido proceso.

Recordó que el 16 de julio de 2022, en cumplimiento de las decisiones proferidas por los Tribunales Superior del Distrito Judicial de Medellín y Administrativo de Cundinamarca, la comisión accidental reconformó la lista de diez candidatos sumando el puntaje de la prueba de conocimientos con el de los demás criterios de selección y luego dividiendo el resultado entre dos.

Precisó que según el numeral 4 del artículo 6 de la Ley 1904 de 2018 y la propia convocatoria, la prueba de conocimientos era eliminatoria y no clasificatoria, y en ninguna parte de la norma que regía el proceso de selección se estableció que se debía ponderar frente a los demás criterios de selección de los títulos de formación, experiencia, publicaciones y docencia.

Consideró que la comisión accidental le dio un valor de 50% a la prueba de conocimientos de forma arbitraria e irreglamentaria, puesto que en dichas normas solo se habían establecido criterios de ponderación para la valoración de las hojas de vida.

Aclaró que aun cuando la lista se expidió en cumplimiento de unas órdenes judiciales, lo cierto es que hubo una extralimitación al otorgar unos valores que no tenían un sustento y al reabrir una etapa que estaba cerrada, con la inclusión de candidatos que no se encontraban anteriormente.

Aseguró que las decisiones de los tribunales pretendían amparar la igualdad de género en la lista de elegibles, pero finalmente el gran beneficiado fue un hombre, que pasó de no estar en la lista de elegibles a ocupar el primer puesto luego de la variación de las reglas.



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

Indicó que en la audiencia pública de presentación de candidatos llevada a cabo el 4 de agosto de 2022 ante la nueva comisión accidental, varios congresistas renunciaron o se abstuvieron de votar al avizorar las irregularidades ya descritas.

Manifestó que este hecho desconoció el artículo 7 de la Ley 1904 de 2018, por cuanto con la renuncia de algunos de ellos se desintegró la representación de que debe existir en las comisiones accidentales respecto de los partidos que tienen representación en el Congreso.

Destacó que además de incluir una etapa no prevista -la de asignar puntuación a la presentación o entrevista-, no existió un criterio objetivo para otorgar el puntaje, por cuanto algunos congresistas asignaron cien puntos a ciertos candidatos y cero a otros, sin razón aparente ni justificación establecida con criterios previos.

Mencionó que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, a pesar de la naturaleza subjetiva de la entrevista, ésta no puede traducirse en un escenario de arbitrariedad ni suponer un poder omnímodo del entrevistador o un ejercicio carente de control.

Expresó que, por el contrario, debe ser una herramienta útil para el proceso de selección que, junto con las demás pruebas, están dirigidas a hacer prevalecer el mérito por encima de los intereses personales.

Añadió que se desconocieron los principios de publicidad y transparencia establecidos en los artículos 126 y 209 de la Constitución Política, 2 de la Ley 1904 de 2018 y 4 de la Resolución 001 del 17 de enero de 2022, puesto que no se publicaron todos los actos administrativos relacionados con el proceso de elección, los resultados de la prueba de conocimientos, las reclamaciones y sus respuestas o las renunciaciones presentadas por algunos candidatos.

Por otra parte, sostuvo que se desconoció el artículo 9 de la Ley 1904 de 2018 porque, aunque la lista fue conformada inicialmente el 27 de abril de 2022 y elaborada nuevamente el 16 de julio siguiente, el 4 de agosto del mismo año se volvió a conformar con diez candidatos, a pesar de que la candidata Karol González Mora había renunciado.

Al respecto, explicó que dicha norma establece que, una vez cumplido el trámite correspondiente, se debe elegir al contralor general de la República exclusivamente de la lista previamente conformada y, en caso de falta de algún integrante, el Congreso debe efectuar la elección a partir de los candidatos restantes.

Señaló que, en tal sentido, los términos y las etapas son preclusivas y no se puede volver sobre las mismas, contrario a lo que hizo la Mesa Directiva del Congreso de



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

forma arbitraria.

Alegó que, una vez realizada la entrevista, se debió elegir al contralor exclusivamente de la lista que ya estaba conformada y no volver a adelantar etapas concluidas.

Afirmó que la candidata González Mora renunció a su participación en el proceso luego de que se elaborara la segunda lista de elegibles, pero el 4 de agosto de 2022 se conformó una tercera lista de diez candidatos a pesar de que el artículo 9 de la Ley 1904 de 2018 prohíbe cualquier cambio y dispone expresamente que el Congreso debe elegir al contralor de la lista que ya estaba conformada, además de establecer que ni siquiera la renuncia de uno de los elegibles da lugar a variar o incluir a una persona distinta a los enlistados.

En síntesis, aseguró que el Congreso no solo varió los criterios de puntuación y ponderación definidos previamente en la convocatoria, sino que volvió a realizar etapas ya precluidas, efectuó una nueva entrevista y reelaboró dos veces la lista de elegibles, contrariando lo dispuesto en los artículos 6 y 9 de la Ley 1904 de 2018.

C. Violación de los artículos 3 y 97 de la Ley 1437 de 2011

Recordó que la mesa directiva, en cumplimiento de unas órdenes judiciales, expidió la Resolución 02 del 27 de julio de 2022 en la que dejó sin efectos la etapa 5, estableció nuevos criterios de calificación y ponderación y dispuso la elaboración de una nueva lista de elegibles.

Alegó que no existe un fallo judicial que haya declarado nula o suspendido la etapa 5, por lo que la entidad, más que sanear dicha etapa, lo que hizo fue revocar directamente varias actuaciones dentro del procedimiento, entre ellas la entrevista, los parámetros de calificación y ponderación y la lista de elegibles.

Manifestó que la intención del Congreso no era sanear el proceso, pues no existían vicios declarados por el juez natural, sino revocar las actuaciones previas con el fin de abrirle paso a un aspirante que estaba por fuera de la lista de elegibles y que finalmente terminó elegido.

Destacó que antes de las decisiones del 16 y 27 de julio y del 3 y 4 de agosto de 2022, existía un acto de convocatoria en el que se habían establecido unas reglas que fueron la base jurídica para conformar la primera lista de elegibles que fue reelaborada posteriormente en virtud de unas órdenes judiciales.

Expresó que, en virtud de esa reglamentación, se habían consolidado unas situaciones jurídicas particulares para los aspirantes que quedaron incluidos en la lista y a los cuales se les asignó un puntaje que los categorizaba entre el primero



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

y el décimo puesto.

Señaló que a través de las modificaciones realizadas a partir de la Resolución 02 del 27 de julio de 2022 se revocaron directamente todas esas situaciones consolidadas, lo cual desconoció el debido proceso de los aspirantes y, además, el artículo 97 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que proscribe la revocatoria directa de los actos administrativos sin el consentimiento de las personas afectadas.

Aseguró que, para no pedir autorización de los participantes, la Mesa Directiva del Congreso le cambió el nombre a la actuación y la denominó saneamiento de la etapa 5, cuando en realidad se trataba de una revocatoria directa, conducta que desconoce el debido proceso establecido en el numeral 1º del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

D. Violación de los artículos 209 de la Constitución Política y 2 de la Ley 1904 de 2018

Resaltó que el artículo 209 Superior consagra que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Señaló que el artículo 2 de la Ley 1904 de 2018 establece que la convocatoria pública previa a la elección del contralor general de la República debe cumplir con los requisitos y procedimientos establecidos en esa ley y con garantía de los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección.

Afirmó que, pese a lo anterior, la Mesa Directiva del Congreso desconoció los principios de moralidad, imparcialidad, transparencia y publicidad al escoger a la Universidad Industrial de Santander a través de la Resolución 01 del 17 de enero de 2022, toda vez que su designación no tuvo en cuenta ningún criterio objetivo y no se informó a la ciudadanía sobre los fundamentos para su escogencia.

Comentó que, aunque en la convocatoria se indicó que se habían pedido propuestas a diferentes universidades, en ninguno de sus apartes ni en documentos adicionales se informaron los factores que se tuvieron en cuenta para elegir a la Universidad Industrial de Santander.

E. Expedición irregular

Aseguró que el acto de elección del 18 de agosto de 2022 fue proferido de forma irregular porque para su expedición se llevaron a cabo etapas no previstas en la convocatoria, se incluyó a un candidato que no aparecía en la lista inicial bajo la excusa del principio del mérito y se asignaron puntajes sin fundamento legal ni



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

reglamentario que afectaron el resultado final.

Explicó que, en la lista del 16 de julio de 2022, sin justificación jurídica, se sumó el puntaje de la prueba de conocimientos a la valoración de hoja de vida, a pesar de que en la convocatoria se determinó que la primera tenía carácter eliminatorio y no clasificatorio.

Adujo que el acto demandado también fue expedido irregularmente porque la segunda comisión accidental fue conformada para sanear el proceso de elección sin que hubiera lugar a ello, pues ya se había elaborado una nueva lista de elegibles en cumplimiento de las órdenes judiciales.

Destacó que en la audiencia del 4 de agosto de 2022 se escuchó a los candidatos y los congresistas asignaron puntajes sin ningún tipo de criterio y sin que estuviera previsto en la convocatoria ni en la ley, con el fin de conseguir que el elegido tuviera la mejor puntuación y así dar apariencia de mérito a una calificación arbitraria.

F. Falsa motivación

Manifestó que en la elección del contralor no se cumplieron los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad consagrados en la Constitución Política y la ley, ni se eligió a la persona idónea para ocupar el cargo, por cuanto se negociaron direcciones regionales a cambio del voto, situación que afecta la elección independientemente de que solo se haya comprado un voto, de conformidad con el caso de Aida Merlano.

2.4. Contestaciones

2.4.1. Carlos Hernán Rodríguez Becerra

Por conducto de apoderado, el demandado solicitó que se denieguen las pretensiones de la demanda.

Reiteró los argumentos esgrimidos en el escrito de contestación de demanda presentado dentro del radicado 11001032800020220029700.

Además, aclaró que la Resolución 002 del 20 de enero de 2022 solo modificó el inciso primero del numeral 6.5 del artículo 4 de la Resolución 001 del 17 de enero del mismo año, en el sentido de excluir de los factores de ponderación la frase “o de formación continuada en control, o la responsabilidad, y/o proceso fiscal”, pero no se suprimieron los títulos de posgrado como lo alegó el demandante.

Manifestó que la modificación se adapta a lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 6 de la Ley 1904 de 2018, en el sentido de establecer como factor de ponderación a la formación profesional, que se extrae de los títulos universitarios o de educación



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

formal.

Aseguró que a pesar de la exclusión de la educación “continuada”, se dejó incólume lo referente a la formación profesional, por lo que la modificación no constituye vicio alguno ni contradice la Ley 1904 de 2018.

Por otra parte, precisó que el saneamiento del proceso efectuado a partir de la etapa 5 no fue arbitrario, sino que se trataba de un deber imperativo consagrado en el artículo 41 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, relativo a que la autoridad está obligada a corregir las irregularidades presentadas en la actuación administrativa y ajustarla a derecho.

Explicó que la lista de elegibles emitida el 29 de abril de 2022 era violatoria de las normas de procedimiento en que debía fundarse, razón por la cual los Tribunales Superior del Distrito Judicial de Medellín y Administrativo de Cundinamarca ordenaron rehacerla y se debió acatar tal orden para no incurrir en desacato.

Aclaró que la lista del 16 de julio de 2022 también adolecía de vicios que debían corregirse, por lo que la última lista fue emitida luego de efectuar un control de legalidad por parte del Congreso.

Expresó que las medidas de saneamiento no pretendieron modificar los criterios de ponderación establecidos al inicio de la convocatoria, sino adaptarlos a las órdenes judiciales y a lo estrictamente consagrado en la Ley 1904 de 2018, cuyo artículo 6 consagra de manera taxativa e imperativa que tales criterios son *“la ponderación en las pruebas de conocimiento, la formación profesional, la experiencia, la competencia, la actividad docente, la producción de obras en el ámbito fiscal y la aptitud específica para el ejercicio del cargo y el desempeño de la función”*.

Ahora bien, destacó que las Resoluciones 02 del 27 de julio y 03 de del 3 de agosto de 2022 constituían actos de ejecución, por cuanto fueron proferidos por la Mesa Directiva del Congreso para dar cumplimiento a las órdenes judiciales impartidas por los Tribunales Superiores del Distrito Judicial de Medellín y Administrativo de Cundinamarca, en el marco de la acción de tutela y popular que se tramitaron en el marco del proceso de elección del contralor general de la República.

En cuanto a los vicios planteados en la demanda, se pronunció en los siguientes términos:

A. Violación del artículo 21 de la Ley 5 de 1992

Indicó que el accionante interpretó erróneamente la norma consistente en la contabilización de términos, toda vez que el artículo 12 de la Ley 1904 de 2018 derogó las disposiciones que le fueran contrarias, incluido el artículo 21 de la Ley



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

5 de 1992.

Manifestó que, en tal sentido, la contabilización de términos para la convocatoria debe hacerse a partir del artículo 9 de la Ley 1904 de 2018, que dispone que, cumplido el trámite correspondiente, dentro de los ocho días calendario siguientes la Mesa Directiva del Congreso debía fijar fecha y hora para elegir al contralor a partir de la lista previamente conformada.

Aseguró que se trataba de una ley especial en la que se establecieron las reglas de la convocatoria y elección de contralor general de la República, entre las que se precisó que el término era de días calendario.

Mencionó que dicha disposición normativa se atendió en debida forma puesto que la convocatoria se hizo el 10 de agosto de 2022 y su elección se dio el 18 de agosto siguiente, es decir, dentro del término de ocho días calendario antes referido.

Adujo que el contralor debe ser elegido por el Congreso en pleno en el primer mes de sus sesiones para un período igual al del presidente de la República, y si bien los miembros de esa corporación no fueron informados con la antelación que exige la ley orgánica del congreso, esto no significaba que no hubieran contado con el tiempo suficiente de reflexión para tomar una decisión acorde con el interés general que le impone el mandato popular que ostentan.

Señaló que, si no se hubiera realizado la elección en ese tiempo, se habría desconocido el artículo 267 de la Constitución Política, que establece que el contralor debe ser elegido entre el 20 de julio y el 20 de agosto cada cuatro años.

B. Violación de los artículos 6 y 9 de la Ley 1904 de 2018

Resaltó que el numeral 3 del artículo 8 de la Ley 1904 de 2018 permite al Congreso incluir cualquier otro aspecto en el trámite de la elección del contralor, inclusive al momento de la creación de la comisión accidental.

Alegó que el demandante se equivoca al considerar que la Resolución 03 del 3 de agosto de 2022 es un acto administrativo demandable, por cuanto se trata de un acto de simple trámite por ser de ejecución.

Mencionó que, contrario a lo afirmado por el actor, con la Resolución 02 del 27 de julio de 2022 sí se buscaba sanear el procedimiento y no modificar de forma arbitraria las reglas de la convocatoria.

Aseguró que no es cierto que la Mesa Directiva del Congreso hubiera actuado sin que mediara orden judicial, pues precisamente el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al decretar la medida cautelar de urgencia, ordenó rehacer la lista de elegibles porque la primera se había conformado sin atender los principios de



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

mérito y equidad de género.

Expuso que el procedimiento de elección del contralor tenía una fase a cargo de la Universidad Industrial de Santander y otra en cabeza del Congreso de la República.

Manifestó que la etapa adelantada por la institución educativa correspondía a la aplicación de la prueba de conocimientos y la evaluación de las hojas de vida de los aspirantes; además, debía hacer una ponderación y suministrar la lista de veinte personas que superaron dicha fase para que la comisión accidental avocara la segunda parte del proceso.

Advirtió que en la Resolución 001 del 17 de enero de 2022, que abrió la convocatoria para la elección, se omitió darle valor a la entrevista de los veinte candidatos seleccionados por la Universidad Industrial de Santander, razón por la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca llamó la atención al Congreso al considerar que la designación de los diez candidatos se hizo a través de una votación que no estaba debidamente justificada.

Explicó que, por lo anterior, la mesa directiva estableció un parámetro de calificación ponderable del 15% para que la comisión accidental pudiera ejercer, con equidad y sin discriminación alguna, su función de selección de los diez aspirantes que conformarían la lista de elegibles.

Aseguró que la inclusión de este parámetro de calificación de la entrevista obedeció a la necesidad de contar con un patrón que permitiera ponderarse con los demás criterios de selección y así elaborar una lista que atendiera al principio de mérito.

Insistió que la fijación de ese criterio estaba permitida legalmente a la Mesa Directiva del Congreso, además de haber sido introducido en cumplimiento de una orden judicial.

Resaltó que esta modificación en los parámetros naturalmente trajo consigo variaciones como las expuestas por los demandantes, específicamente en cuanto al puntaje de los aspirantes, pero dichas variaciones tienen justificación legal porque fue el mismo Tribunal Administrativo de Cundinamarca el que ordenó rehacer la lista que no respetaba los criterios de mérito, género, ponderación y transparencia.

Expresó que no se alteró ninguna de las reglas del proceso de elección y, por el contrario, lo pretendido con la Resolución 03 del 3 de agosto de 2022 fue ajustar la actuación a derecho con base en la facultad de corrección y saneamiento del procedimiento administrativo, así como en acatamiento de una orden judicial.



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

C. Violación de los artículos 3 y 97 de la Ley 1437 de 2011

Destacó que la elección se surtió de una lista en la que todos los que superaron la prueba de conocimientos tuvieron igualdad de condiciones y garantías.

Explicó que al no existir vicio alguno en el proceso de selección de los diez candidatos que conformaron la lista final de elegibles y teniendo en cuenta que cualquiera de ellos podía haber sido elegido, el orden en el que quedaran luego de computar la entrevista no influía en la potestad del Congreso para elegir a cualquiera de sus integrantes.

Sostuvo que la interpretación del demandante respecto de la figura de la revocatoria es errada y desconoce el imperativo contenido en el artículo 41 de la Ley 1437 de 2011, relacionado con la obligación de la entidad de corregir las irregularidades del procedimiento.

Recalcó que la disposición normativa consagra un deber y no una facultad discrecional de la autoridad pública, puesto que lo que persigue es evitar o sanear situaciones que puedan constituir vicios de nulidad en el acto definitivo y que sí vulneren el debido proceso por inobservancia del principio de legalidad.

Manifestó que el contenido de la Resolución 03 del 3 de agosto de 2022 se adecúa al numeral 5 del artículo 6 de la Ley 1904 de 2018, norma superior a la que están sujetos tanto los aspirantes como la administración durante el proceso de elección.

Afirmó que no era posible exigir que, en virtud de intereses individuales que no constituían derechos adquiridos, se obligara a la entidad a culminar una actuación que tenía vicios de procedimiento, toda vez que se habría desconocido el ordenamiento jurídico y, específicamente, el deber de saneamiento consagrado en el artículo 41 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Aseguró que las modificaciones efectuadas se hicieron de forma objetiva y obedeciendo a las normas superiores, sin privilegiar intereses subjetivos.

Mencionó que la aplicación de la ley es general y abstracta, por lo que no se puede derivar de ello un favorecimiento individual en desmedro de los derechos de los demás participantes, como lo pretende hacer ver el demandante al afirmar que las modificaciones de los criterios de ponderación solo favorecieron al elegido.

Consideró que en el procedimiento prevaleció el criterio del mérito en los términos del numeral 5 del artículo 6 de la Ley 1904 de 2018, puesto que el señor Rodríguez Becerra obtuvo puntajes óptimos en las pruebas de conocimiento y en la calificación de su hoja de vida.



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

Argumentó que el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011, invocado como desconocido por la parte actora, no es aplicable al caso concreto puesto que rige el mecanismo de revocatoria directa de actos administrativos de carácter particular y concreto, calidad que no ostentan las Resoluciones 001 y 002 del 17 y 20 de enero de 2022, respectivamente, y que solo tendría el acto definitivo de elección.

Explicó que hasta que no se emitiera este último acto, los aspirantes solo tenían una expectativa sujeta a la aplicación de las normas superiores que regían el procedimiento.

D. Violación de los artículos 209 de la Constitución Política y 2 de la Ley 1904 de 2018

Refirió que, efectivamente, la Resolución 001 del 17 de enero de 2022 sí vulneraba los principios de moralidad, imparcialidad, transparencia y publicidad, razón por la cual fue necesario sanear la actuación antes de culminar el procedimiento.

Indicó que lo realizado por el Congreso con la Resolución 03 del 3 de agosto de 2022 fue precisamente corregir las irregularidades y establecer de forma precisa los criterios de ponderación de conformidad con el numeral 5 del artículo 6 de la Ley 1904 de 2018.

Expresó que, en ese orden de ideas, cualquier vicio que pudo afectar la validez de la actuación, fue corregido oportunamente mediante las medidas de saneamiento que ordena el artículo 41 de la Ley 1437 de 2011.

Aseveró que la falta de publicidad del acto de selección de la Universidad Industrial de Santander no constituye una irregularidad y, en todo caso, no se presentó ninguna reclamación sobre este particular.

Precisó que la selección del ente educativo estuvo fundada en una facultad que otorga la ley, sin que deba explicarse el porqué de su elección.

Agregó que la universidad ejecutó la convocatoria en virtud de un contrato interadministrativo celebrado con el Senado de la República y atendiendo a las disposiciones de la Ley 1904 de 2018 y las Resoluciones 001, 002 y 003 de 2022 emitidas por la Mesa Directiva del Congreso, por lo que su actuación fue ajustada a derecho.

E. Expedición irregular

Advirtió que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, para que se configure este vicio se deben demostrar dos elementos: (i) que la normativa que se señala como vulnerada en la expedición del acto regule la materia que es objeto de decisión administrativa y (ii) que dicho acto quebranta el



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

precepto normativo que se alega como desconocido.

Sostuvo que ninguno de esos elementos está probado por parte del actor y, en todo caso, los vicios endilgados provienen de actos de trámite, así que las pretensiones no están llamadas a prosperar.

Afirmó que no tenía sentido establecer como presunto vicio procedimental la conformación de la lista de elegibles del 16 de julio de 2022, pues fue dejada sin efectos al sanear el procedimiento, así que cualquier irregularidad que hubiese tenido resulta irrelevante y fue superado en su momento.

Adujo que, contrario a lo indicado por el demandante, sí existía fundamento legal para conformar una nueva comisión accidental puesto que se debían cumplir las órdenes de las autoridades judiciales y la anterior, ya se había desintegrado por cumplimiento de su objeto, así que lo único procedente era convocar una nueva comisión para rehacer la lista y evitar incurrir en desacato.

F. Falsa motivación

Consideró que los argumentos expuestos en este cargo no están acordes con la realidad fáctica y probatoria de la demanda, porque el actor se limita a realizar acusaciones temerarias en contra de los congresistas.

Expresó que no era posible que, a través de argumentos valorativos, subjetivos y fundados en criterios propios de inconformidad, el demandante haga un planteamiento contrario a la seguridad pública y a la independencia de poderes, máxime cuando este tipo de acusaciones deben ser investigadas por la autoridad competente.

Aseguró que no está demostrada la falsa motivación alegada por la parte actora, quien se limitó a aportar unos enlaces electrónicos de la red social YouTube y de la Revista Semana, los cuales deben ser valorados en estricto cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 527 de 1999.

Explicó que, al no anexar el informe del perito informático para el aseguramiento de los videos o publicaciones aportados mediante el *link*, así como al no solicitarse a la administración de las páginas en mención el registro biográfico del perfil de la Revista Semana para confirmar datos privados y autenticidad del usuario, los enlaces no pueden ser tenidos en cuenta.

2.4.2. Universidad Industrial de Santander

La apoderada de la institución educativa se pronunció en los siguientes términos:

Señaló que el artículo 267 de la Constitución Política establece que el contralor



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

general de la República debe ser elegido por el Congreso en pleno en virtud de la lista de elegibles que se haya conformado mediante convocatoria pública.

Resaltó que el artículo 126 *ibidem* dispone que ese tipo de convocatorias deben estar regladas por la ley y en ellas se deben fijar los requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para la elección.

Mencionó que, en virtud de lo anterior, se expidió la Ley 1904 de 2018, en la cual se establecieron las reglas de la convocatoria pública previa a la elección de contralor general de la República por el Congreso.

Destacó que allí se consagraron una serie de competencias para ciertas autoridades, así:

- Congreso de la República en pleno: Elección del contralor de la República.
- Comisión accidental integrada por representantes a la Cámara y senadores: Definición de la lista de diez elegibles.
- Mesa Directiva del Congreso: Realización de la convocatoria, selección de la institución de educación superior que participará en el proceso, gestión de acciones administrativas y presupuestales y divulgación de la convocatoria.
- Comisiones de Acreditación Documental: Emisión del dictamen sobre el cumplimiento de los requisitos por parte de los inscritos al proceso de selección.
- Universidad con acreditación de alta calidad: Diseño y aplicación de las pruebas de conocimiento y asignación de criterios de selección previamente definidos.

Sostuvo que el artículo 6 de la Ley 1904 de 2018 dispuso que la convocatoria es norma reguladora de todo el proceso de selección y obliga tanto a la administración como a la entidad contratada para su realización y a los participantes.

Manifestó que la Mesa Directiva del Congreso, mediante Resolución 001 de 2022 convocó al proceso de selección para la elección del contralor general de la República y seleccionó a la Universidad Industrial de Santander como la institución de educación superior que adelantaría la prueba de conocimientos y asignación de criterios de selección.

Expresó que entre el Congreso y la universidad se celebró el Contrato Interadministrativo 731 de 2022, cuyo objeto era desarrollar las pruebas de conocimiento objetivas tendientes a evaluar las competencias laborales, de conocimientos y experiencia, así como la capacidad, idoneidad y aptitud de los



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

aspirantes al cargo de contralor.

Precisó que de acuerdo con el contrato, la intervención de la institución educativa se limitaba única y exclusivamente a: (i) diseño y aplicación de la prueba de conocimientos, (ii) aplicación de criterios de selección previamente definidos de acuerdo con lo establecido en el numeral 5 del artículo 6 de la Ley 1904 de 2018 y las reglas de la convocatoria, (iii) atender las reclamaciones en cada una de las etapas y (iv) remitir a la mesa directiva del Congreso una lista de al menos veinte aspirantes habilitados, es decir, que hubiesen superado la prueba de conocimientos y, en consecuencia, se les hubiere aplicado los criterios de selección (evaluación de la hoja de vida).

Resaltó que las actuaciones se realizaron desde el 28 de febrero de 2022, fecha en la que se aplicó la prueba de conocimientos, hasta la entrega de la lista definitiva de aspirantes habilitados el 14 de marzo siguiente, momento en el que cesó la actividad de la universidad.

Destacó que la competencia para la elección del contralor general de la República está en cabeza del Congreso, por lo que la institución educativa debía acoger y respetar las normas constitucionales, legales y reglamentarias del proceso de elección.

Hizo referencia a la naturaleza jurídica de la Universidad Industrial de Santander y su condición de institución de educación superior con acreditación de alta calidad, circunstancia que permitió su designación como encargada de adelantar la prueba de conocimientos y evaluación de hojas de vida en el procedimiento objeto de controversia.

Finalmente, recalcó que adelantó todas las gestiones necesarias para cumplir a satisfacción los compromisos adquiridos en los términos de la convocatoria, la ley y la Constitución Política.

3. Actuación procesal

Mediante auto del 16 de septiembre de 2022, se inadmitió la demanda presentada en el expediente 11001-03-28-000-2022-00297-00, con el fin de que se adecuaran las pretensiones en el sentido de excluir los actos de trámite, se indicara la dirección de notificación y el canal digital del demandado y se acreditara la remisión de la demanda y sus anexos por medios electrónicos al señor Rodríguez Becerra.

El 28 de septiembre siguiente se ofició al Congreso de la República para que allegara copia del acto demandado junto con su constancia de publicación.

Posteriormente, se admitió la demanda a través de providencia del 7 de octubre de 2022 y se ordenó la notificación personal al demandado y demás interesados



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

en los términos del artículo 277 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Por medio de proveído del 23 de noviembre del mismo año, se aceptó una solicitud de coadyuvancia y, ante la existencia de otro proceso en contra del acto de elección del señor Carlos Hernán Rodríguez Becerra, se ordenó mantener el expediente en Secretaría mientras llegaba la oportunidad procesal correspondiente para decidir sobre su eventual acumulación.

A través de auto del 12 de diciembre de 2022 se resolvió un recurso de reposición presentado por el demandado contra la anterior providencia, en el sentido de no reponer la decisión recurrida.

Respecto del expediente 11001-03-28-000-2022-00311-00, el 21 de octubre de 2022 se corrió traslado a las partes de la solicitud de medida cautelar presentada por la parte actora.

El 7 de diciembre siguiente se declaró fundado el impedimento manifestado por el magistrado Luis Alberto Álvarez Parra y se le separó del conocimiento del asunto²; adicionalmente, por auto de la misma fecha se negó la medida cautelar solicitada, se admitió la demanda y se ordenó la notificación personal de dicha decisión al demandado y demás interesados en los términos del artículo 277 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Mediante auto del 6 de febrero de 2023 se ordenó mantener el expediente en Secretaría mientras se alcanzaba la oportunidad procesal pertinente para decidir sobre la acumulación.

En virtud de lo anterior, el 16 de febrero del año en curso se decretó la acumulación de los expedientes y se dispuso el radicado 11001-03-28-000-2022-00297-00 como principal para la continuación de la actuación.

Mediante sorteo realizado el 28 de febrero siguiente, se asignó el conocimiento del proceso acumulado a quien ahora funge como ponente.

Posteriormente y ante la posibilidad de dictar sentencia anticipada de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, a través de auto del 2 de marzo del presente año se ordenó tener como pruebas los documentos aportados por las partes y se ordenó correr traslado para alegar de conclusión por escrito.

Además, se fijó el litigio en los siguientes términos:

² Por lo que el referido magistrado tampoco participa de la presente decisión.



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

«Con base en los argumentos esbozados en las demandas y sus contestaciones, se advierte que en este caso se debe establecer si hay lugar a declarar la nulidad de la elección del señor Carlos Hernán Rodríguez Becerra como contralor general de la República para el periodo 2022-2026.

Para el efecto se debe determinar si el acto demandado fue proferido con falsa motivación y de manera irregular con violación de las normas que debía fundarse, específicamente de los artículos 126, 138, 143 y 267 de la Constitución Política; 21 de la Ley 5 de 1992; 2, 6, 9 y 13 de la Ley 1904 de 2018; y demás normas específicas que regularon el proceso en particular.

De manera concreta, se debe establecer:

1. Si está acreditado o no que las Comisiones Legales de Acreditación Documental del Congreso de la República sesionaron durante el receso legislativo.

De igual forma, si la citación al Congreso de la República se hizo en los términos dispuestos en el artículo 21 de la Ley 5 de 1992.

2. Si se desconocieron los principios de publicidad, transparencia, moralidad e imparcialidad al elegir a la Universidad Industrial de Santander para adelantar la primera etapa del proceso de selección.

3. Si se desconocieron o no las órdenes judiciales impartidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Tribunal Superior de Medellín dentro del proceso de elección cuestionado al momento de “sanear” el proceso de elección en cuestión y, por ende, se modificó la lista de elegibles de manera irregular.

En este mismo sentido, si las varias reorganizaciones de las listas de elegibles se ajustaron a los parámetros legales y jurisprudenciales o si con ello se reabrieron injustificadamente etapas concluidas dentro del proceso de selección.

4. Si se modificaron de manera irregular o no los términos de la convocatoria - específicamente en lo que tiene que ver con los criterios de ponderación de la entrevista y demás pruebas practicadas- a través de la Resolución 03 del 3 de agosto de 2022 que modificó las Resoluciones 01 y 02 del 17 y el 20 de enero de ese mismo año, mediante las cuales se convocó y reguló el proceso de elección del contralor general de la República.

5. Si se desconoció el principio de equidad de género en la elaboración de la lista definitiva de elegibles.

6. Si la elección demandada está viciada de falsa motivación por cuanto obedeció a negociaciones políticas y, no a una elección objetiva.



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

Adicionalmente, si en caso de que la respuesta a alguno o algunos de estos interrogantes sea afirmativa, se debe establecer si ello constituye un vicio en el procedimiento con entidad suficiente para afectar la elección demandada.»

El 13 de abril de 2023 se rechazó por extemporánea la solicitud elevada por el apoderado del señor Carlos Hernán Rodríguez Becerra mediante memorial radicado el 28 de marzo de 2023 en el cual pidió tener en cuenta una prueba “sobreviniente”³.

4. Alegatos de conclusión

4.1. Parte demandante

Reiteraron los argumentos esgrimidos en la demanda. Además, explicaron que las gestiones adelantadas en el proceso de elección del contralor general de la República no se encuentran amparadas en las excepciones consagradas en los artículos 138 y 148 de la Constitución Política.

Agregaron que tampoco se cumplió con la Ley 5 de 1992 que dicho sea de paso no diferencia si la función a desarrollar es legislativa, administrativa o electoral como lo insinuó el apoderado del demandado.

Afirmaron que el artículo 5 de la Ley 5 de 1992 no solo le atribuye vicios de procedimiento al ejercicio de la función legislativa por fuera de las condiciones constitucionales sino a la totalidad de funciones de esa rama incluyendo la electoral.

Señalaron que, en consecuencia, todos los actos del Congreso por fuera del período constitucional en el proceso de elección cuestionado carecen de efectos, máxime si se tiene en cuenta que estas decisiones adoptadas fuera del período constitucional determinaron el resto de etapas del proceso.

Insistieron en que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca nunca ordenó la conformación de una nueva comisión accidental y mucho menos la elaboración de una tercera lista de elegibles en el marco del trámite de desacato dentro de la acción popular adelantada ante esa corporación judicial.

Indicaron que las irregularidades advertidas por ese tribunal ya se habían subsanado por lo que la nueva actuación carecía de todo soporte y fundamento.

Manifestaron que la actuación del 4 de agosto de 2022 en la que se reelaboró la lista de elegibles constituye un vicio en el procedimiento con entidad suficiente para afectar la legalidad de la elección demandada.

³ Anotación 71 del expediente electrónico visible en Samai.



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

Aseveraron que los cambios efectuados a la convocatoria del proceso no obedecieron a ninguna orden judicial, sino que fueron completamente arbitrarias y carentes de fundamento legal o jurisprudencial.

Compararon las listas elaboradas a lo largo del proceso de selección con el fin de evidenciar que aquellos se hicieron con el único fin de favorecer al demandado.

Explicaron que el demandado finalmente obtuvo la mejor calificación, pero ello obedeció a todas las modificaciones a las reglas del juego que se hicieron para favorecerlo.

Con base en lo anterior, solicitaron acceder a las pretensiones de la demanda.

4.2. Parte demandada - Carlos Hernán Rodríguez Becerra

Reiteró los argumentos esgrimidos en los escritos de contestación de demanda. Además, adujo, conforme con la fijación del litigio, que hay autorización para sesionar durante el receso legislativo por razones endógenas, propias del reglamento del Congreso y exógenas, como la existencia de órdenes judiciales de rango constitucional.

Recordó que la Mesa Directiva del Congreso que asumió el 20 de julio de 2022 se encontró con unas órdenes del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y del Tribunal Superior de Medellín que ya habían sido atendidas por la Comisión Accidental que el Congreso anterior había conformado para cumplir con la función de elaborar la lista de elegibles.

Destacó que hay una certificación del secretario general del Congreso de la República que demuestra que esa comisión tenía competencia para actuar en receso del Congreso de la República.

Explicó que la Mesa Directiva del Congreso que se instaló el 20 de julio de 2022 encontró que la referida comisión accidental, al haber asumido su función en el Congreso anterior, lo había hecho de manera imprecisa e incompleta, por lo que al ser la responsable del proceso de elección del contralor general de la República, se tuvo que cumplir las órdenes judiciales en mención para lo que expidió las Resoluciones 02 del 27 de julio de 2022 y 03 del 3 de agosto siguiente con lo cual, además, se subsanaron los yeros que se cometieron en el curso de la convocatoria.

Advirtió que la comisión accidental anterior reformuló la lista de elegibles sin respetar el requisito de género y si atender su deber de ponderación en la calificación de la entrevista, por lo que se corría el riesgo de incurrir en desacato respecto de las órdenes judiciales ya referidas.



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

Indicó que fue por ello que se conformó una nueva comisión accidental y una nueva lista de elegibles que subsanó todos los errores de la anterior conforme con las órdenes judiciales de los Tribunales Administrativo de Cundinamarca y Superior de Medellín como se puede evidenciar con el fallo de acción popular hoy en firme, proferido por la primera autoridad judicial.

Manifestó que quien resultó elegido contralor ocupó el primer lugar en la lista por haber obtenido el mayor puntaje en la prueba de conocimientos, en la valoración de la hoja de vida y en la entrevista, es decir, se eligió a la persona con mayores méritos.

Mencionó que el cumplimiento de las órdenes judiciales hizo que se retomara el proceso de selección a partir de la elaboración de la lista de 10 elegibles, por lo que los 20 seleccionados en la etapa anterior se vieron afectados por dichas decisiones en igualdad de condiciones y, por ende, tuvieron la oportunidad de impugnarlas, sin embargo, ninguno lo hizo.

Afirmó que el Congreso de la República para cumplir las órdenes judiciales en comento, hizo uso de la facultad de control de legalidad de su propia actuación en los términos del artículo 41 de la Ley 1437 de 2011, lo cual no fue controvertido en las demandas.

Aseveró que la elección del contralor general de la República se ajustó a las reglas constitucionales, legales y jurisprudenciales dentro del primer mes de sesiones del Congreso de la República.

Explicó que la selección de la Universidad Industrial de Santander para adelantar la primera etapa del proceso de selección estuvo amparada en la facultad discrecional otorgada en la ley al Congreso de la República, además que su gestión se ajustó a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 6 de la Ley 1904 de 2018, a las Resoluciones 001, 002 y 003 de 2022 de la Mesa Directiva del Congreso y al convenio interadministrativo celebrado con el Senado para tal efecto.

Recordó que la primera etapa del proceso de selección del contralor culmina con la elaboración de una lista de 20 participantes según los resultados de las pruebas de conocimientos que tienen un carácter eliminatorio, tal como aconteció en este caso, por lo que la afirmación de la parte actora según la cual la selección de UIS para adelantar esa etapa afectó los principios de la función pública y de la contratación carece de todo fundamento.

Sostuvo que las Resoluciones 02 del 27 de julio de 2022 y 03 del 3 de agosto de ese mismo año tienen la doble connotación de ser actos de trámite y de ejecución de las órdenes judiciales proferidas por el Tribunal Administrativo de



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

Cundinamarca y Superior de Medellín, por lo que no pueden ser objetos de control a través del medio de control de nulidad electoral.

Puso de presente que el numeral 3 del artículo 8 de la Ley 1904 de 2018 permite al Congreso de la República incluir aspectos adicionales en el trámite de elección del contralor general de la República, tales como los ordenados en la precitada acción popular, en el sentido de establecer parámetros de calificación de la entrevista alejados de la subjetividad.

Adujo que la Resolución 001 de 2022 omitió darle valor a la entrevista de los 20 candidatos seleccionados por la Universidad Industrial de Santander, razón por la cual vía acción popular se llamó la atención con el fin de que se incluyera un parámetro de calificación objetivo, en virtud de lo cual se le otorgó un valor del 15%, es decir, dicha modificación se hizo en cumplimiento de una orden judicial y en virtud de una facultada legal, no de manera arbitraria.

Resaltó que al rehacerse la lista se respetó el criterio de género y, además, se eliminó al candidato que no cumplía con la edad mínima. Además, se tuvo en cuenta la valoración de la hoja de vida y el puntaje de la prueba de conocimientos.

Explicó que fue debido a los resultados en las pruebas de conocimientos y de la valoración de las hojas de vida que no fue posible contar con 5 mujeres en la lista definitiva, por cuanto de los 20 preseleccionados renunciaron 3 entre los que se encontraba la quinta mujer, por lo que matemáticamente era imposible obtener una lista de 5 mujeres y 5 hombres.

Afirmó que ante la renuncia de la quinta mujer no era posible retrotraer el proceso a una instancia anterior e insistió que con ocasión de esa renuncia sólo quedaron 4 mujeres que pasaron la prueba de conocimientos.

Sostuvo que la parte actora no cumplió con la carga de la prueba que le incumbía en lo referente al cargo de falsa motivación por supuestas negociaciones políticas por cuanto se limitó a hacer acusaciones subjetivas infundadas contra los congresistas.

Puso de presente que la acción popular tramitada por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca con el radicado 250002341000202200073700 analizó varios aspectos incluidos en la fijación del litigio dentro del presente asunto, que deben ser tenidos en cuenta ahora, toda vez que hicieron tránsito a cosa juzgada constitucional.

Mencionó que la elección demandada contó con un amplio respaldo tanto de la coalición de gobierno como de la oposición, por lo que el señor Rodríguez Becerra fue elegido casi que por mayoría absoluta lo que constituye un hecho político



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

significativo y demuestra que la modificación en el proceso electoral no tuvo efecto sobre la decisión de los congresistas.

Reiteró que todas las actuaciones surtidas en el proceso de elección demandado fueron necesarias para cumplir con los mandatos constitucionales y legales.

Recordó que no todo vicio procedimental en la formación del acto constituye una causal de nulidad, y que sólo debe declararse la nulidad de una elección cuando el vicio afecta el sentido de la decisión o genera una grave lesión a los derechos de los intervinientes.

Señaló que la parte actora aduce que hubo expedición irregular del acto de elección porque en la lista de elegibles del 16 de julio de 2022 se sumó el puntaje obtenido en la prueba de conocimientos a la valoración de la hoja de vida sin ningún fundamento, sin embargo, olvida que dicha lista fue dejada sin efectos, por lo que esas presuntas irregularidades resultan irrelevantes.

Indicó que también se dice en las demandas que la conformación de la segunda comisión accidental no tuvo ningún fundamento legal ni judicial, sin embargo, se deja de lado que con la posesión del nuevo Congreso cambió por lo que se hacía necesario reconstituir la comisión anterior que estaba integrada por congresistas que incluso dejaron de serlo en el nuevo período constitucional.

Con base en todo lo anterior, solicitó desestimar las pretensiones de la demanda por cuanto está demostrado que el acto acusado no está inmerso en causal de nulidad alguna.

4.3 Universidad Industrial de Santander

No presentó alegatos de conclusión.

4.4 Coadyuvante

Sostuvo que la Sala encauzó la fijación del litigio según su propio entendimiento por lo que *«cualquier actuación en derecho carecería de relación alguna con las pretensiones de los libelistas.»*

5. Concepto del Ministerio Público

La procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado en su calidad de agente del Ministerio Público rindió concepto en los siguientes términos:

Señaló que el artículo 21 de la Ley 5 de 1992 no es una disposición actualmente aplicable para determinar el procedimiento de elección del contralor general de la



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

República por cuanto la Ley 1904 de 2018 contiene una normativa especial para ese caso en particular.

Adujo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.6 de esa norma, la convocatoria de elección debe realizarse una vez culminadas las entrevistas de los candidatos que formen parte de la lista de elegibles presentada por cada una de las cámaras y, a diferencia del artículo 21 de la Ley 5 de 1992, ese artículo no establece un plazo anticipado para la convocatoria.

Destacó que la Ley 1904 de 2018 regula integralmente el asunto por lo que no es necesario acudir a otras normas.

Recordó que en todo caso la elección del contralor general de la República debe cumplir los plazos máximos fijados en la Constitución Política, esto es, dentro del primer mes de sesiones del Congreso de la República y para un período igual al del presidente de la República.

Indicó que en la Resolución 001 de 2022 se expuso que se consideraron las propuestas de 5 universidades diferentes a la de la Universidad Industrial de Santander para adelantar el proceso en cuestión y fue esta última quien resultó seleccionada para ello.

Manifestó que el artículo 5 de la Ley 1904 de 2018 frente a la selección de este tipo de instituciones sólo exige que sean de carácter público o privado y que cuenten con acreditación de alta calidad.

Describió la clasificación de instituciones de educación superior en Colombia y el proceso que aquellas deben agotar con el fin de obtener su personería jurídica, el código de identificación institucional en el Sistema de Información de la Educación Superior, SNIES, y la acreditación de alta calidad.

Adujo que la Universidad Industrial de Santander fue reconocida mediante Ordenanza 83 del 22 de junio de 1944 de la Asamblea de Santander, se encuentra registrada con el Código SNIES 1204 y le fue renovada la acreditación de alta calidad por 8 años a través de la Resolución 014043 del 19 de julio de 2022 del Ministerio de Educación por lo que cumple con los requisitos que deben acreditar las instituciones de educación superior de naturaleza estatal.

Resaltó que no existe condicionamiento o requerimiento adicional en la ley frente a la escogencia de la institución de educación superior que va a acompañar el proceso de elección del contralor general de la República, por lo que no era posible que a través de reglamento se introdujera un requisito diferente.



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

Agregó que según lo ha establecido la jurisprudencia de esta Sección la falta de publicidad de los actos de trámite cuestionados por los actores no conlleva a la nulidad del acto demandado.

Recordó que a través de la Resolución 001 del 17 de enero de 2022 se efectuó la convocatoria pública para la elección del contralor general de la República y se seleccionó a la Universidad Industrial de Santander para que adelantara la primera parte del proceso.

Mencionó que a través de Resolución 006 del 29 de marzo de 2022 el presidente del Senado designó una comisión accidental para el proceso de selección, la cual fue modificada el mismo día a través de la Resolución 007.

Señaló que el 29 de abril de 2022 se comunicó el listado de 10 aspirantes seleccionados por la comisión accidental en la que no se encontraba el demandado, sin embargo, el 12 de julio de 2022, la Sala Primera de Decisión Civil del Tribunal Superior de Medellín al resolver la impugnación en una acción de tutela le ordenó a la Secretaría del Senado que elaborara una nueva lista de 10 elegibles en la que se respetara la igualdad de género.

Indicó que el 14 de julio de 2022 la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el marco de una acción popular le ordenó a la Comisión Accidental del Congreso de la República rehacer la lista de elegibles conforme con los criterios de selección fijados, en cumplimiento de los requisitos y los principios de mérito y equidad de género.

Adujo que en cumplimiento de dichas órdenes judiciales la Mesa Directiva del Congreso de la República decidió sanear el proceso mediante Resolución 02 del 27 de julio de 2022 en la que se dispuso que se elegiría una nueva comisión accidental con base en lo dispuesto en los artículos 7 y 8 de la Ley 1904 de 2018.

Asimismo, se profirió la Resolución 003 del 3 de agosto de 2022 en la que se fijaron los criterios para calificar a los aspirantes al cargo de contralor general de la República con lo cual se saneó el vacío que se había dejado en la Resolución 001 de 2022 respecto de los valores específicos para la ponderación de los criterios a tener en cuenta en las etapas de la conformación de la lista de elegibles para la elección de contralor general de la República.

Manifestó que con dichas medidas no se desconoció la Ley 1904 de 2018 por cuanto se obró bajo los preceptos generales fijados por la Mesa Directiva y la Comisión Accidental del Congreso de la República y se cumplieron las órdenes judiciales antes referidas.

Sostuvo que con la modificación realizada por la Resolución 003 del 3 de agosto de 2022 no se incurrió en ninguna irregularidad respecto de los elementos



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

contenidos en la convocatoria para elegir al contralor general de la República 2022-2026.

En cuanto al presunto desconocimiento del principio de equidad de género en la elaboración de la lista definitiva de elegibles puso de presente que el 16 de julio de 2022 la Comisión Accidental del Congreso saliente publicó la segunda lista de elegibles, no obstante, el 27 de julio siguiente, la Mesa Directiva del Congreso entrante, profirió la Resolución 002 a través de la cual saneó las actuaciones administrativas de la convocatoria en cuestión bajo el argumento de que debía ser el nuevo Congreso, posesionado el 20 de julio de 2022 el encargado de construir la lista definitiva de elegibles.

Narró que el 8 de agosto de ese mismo año, se publicó la tercera lista de elegibles en la que no se incluyó el nombre de la señora Karol González Mora de cuya ausencia es que los actores derivan la posible afectación de la equidad de género. Sin embargo, explicó que ello obedeció a que la señora González Mora renunció al proceso el 17 de julio de 2022.

Adujo que en esas circunstancias se debía llamar a otra mujer para conformar la lista de elegibles, no obstante, ello no era posible por cuanto en la lista de 20 habilitados que entregó la Universidad Industrial de Santander no había más mujeres que pudieran conformar la lista en cuestión.

Afirmó que la disminución del número de mujeres que integró la lista de elegibles definitiva obedeció a un hecho sobreviniente: la renuncia voluntaria de una de las aspirantes, por lo que no puede hablarse de un hecho arbitrario atribuible a los encargados de la elaboración de la lista.

Agregó que, además, el artículo 3 de la Ley 1904 de 2018 dispone que la lista de elegibles en lo posible respetará los criterios de equidad de género, de lo que se desprende que la misma norma modula su aplicación, por lo que tampoco se configura el desconocimiento normativo alegado por los actores en este punto, toda vez que la lista de elegibles, cumplió en lo posible con la equidad de género.

Finalmente, en cuanto a la falsa motivación por negociaciones políticas alegada por los demandantes sostuvo que no existe dentro del plenario prueba alguna de que la elección cuestionada haya estado falsamente motivada ni que demuestre alguna irregularidad de las alegadas por la parte actora.

En consecuencia, solicitó negar las pretensiones de las demandas dirigidas a obtener la nulidad de la elección del señor Carlos Hernán Rodríguez Becerra como contralor de la República período 2022 – 2026.

Surtidos los trámites legales pertinentes, el proceso se adelantó con la observancia de las ritualidades previstas en la ley procesal y, por lo tanto, sin que obre causal



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

de nulidad que afecte la actuación, procede la Sección Quinta del Consejo de Estado a resolver previas las siguientes

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala es competente para conocer en única instancia de la presente demanda de nulidad electoral de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 149 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo modificado por el artículo 24 de la Ley 2080 de 2021⁴ y el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019 de la Sala Plena de esta Corporación⁵

2. El acto acusado

El acto cuya nulidad se pretende dentro del presente asunto es el del Congreso de la República del 18 de agosto de 2022 a través del cual se eligió al señor Carlos Hernán Rodríguez Becerra como contralor general de la República, para el período 2022-2026.

3. Problema Jurídico

Conforme con lo establecido en la fijación del litigio efectuada mediante providencia del 2 de marzo de 2023, corresponde a la Sala determinar si se debe declarar o no la nulidad del acto de elección del señor Carlos Hernán Rodríguez Becerra como contralor general de la República para el período 2022-2026.

⁴ **Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia.** “El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus secciones, subsecciones o salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

(...)

4. De la nulidad de los actos de elección expedidos por el Congreso de la República, sus Cámaras y sus comisiones, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la junta directiva o consejo directivo de los entes autónomos del orden nacional y las comisiones de regulación...”

⁵ Por medio del cual se adopta el Reglamento Interno del Consejo de Estado. (modificado por el artículo 1° del Acuerdo 55 del 5 de agosto de 2003)

Artículo 13.- “DISTRIBUCIÓN DE LOS NEGOCIOS ENTRE LAS SECCIONES. Para efectos de repartimiento, los asuntos de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así:

Sección Quinta:

(...)

3- Los procesos electorales relacionados con elecciones o nombramientos”.



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

Para el efecto se debe establecer si el acto demandado fue proferido con falsa motivación y de manera irregular con violación de las normas que debía fundarse, específicamente de los artículos 126, 138, 143 y 267 de la Constitución Política; 21 de la Ley 5 de 1992; 2, 6, 9 y 13 de la Ley 1904 de 2018; y demás normas específicas que regularon el proceso en particular.

De manera concreta, se debe determinar:

1. Si está acreditado o no que las Comisiones Legales de Acreditación Documental del Congreso de la República sesionaron durante el receso legislativo

De igual forma, si la citación al Congreso de la República se hizo en los términos dispuestos en el artículo 21 de la Ley 5 de 1992.

2. Si se desconocieron los principios de publicidad, transparencia, moralidad e imparcialidad al elegir a la Universidad Industrial de Santander para adelantar la primera etapa del proceso de selección.

3. Si se desconocieron o no las órdenes judiciales impartidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Tribunal Superior de Medellín dentro del proceso de elección cuestionado al momento de «sanear» el proceso de elección en cuestión y, por ende, se modificó la lista de elegibles de manera irregular.

En este mismo sentido, si las varias reconfiguraciones de las listas de elegibles se ajustaron a los parámetros legales y jurisprudenciales o si con ello se reabrieron injustificadamente etapas concluidas dentro del proceso de selección.

4. Si se modificaron de manera irregular o no los términos de la convocatoria - específicamente en lo que tiene que ver con los criterios de ponderación de la entrevista y demás pruebas practicadas- a través de la Resolución 03 del 3 de agosto de 2022 que modificó las Resoluciones 01 y 02 del 17 y el 20 de enero de ese mismo año, mediante las cuales se convocó y reguló el proceso de elección del contralor general de la República.

5. Si se desconoció el principio de equidad de género en la elaboración de la lista definitiva de elegibles.

6. Si la elección demandada está viciada de falsa motivación por cuanto obedeció a negociaciones políticas y, no a una elección objetiva.

Adicionalmente, si en caso de que la respuesta a alguno o algunos de estos interrogantes sea afirmativa, se debe establecer si ello constituye un vicio en el procedimiento con entidad suficiente para afectar la elección demandada.



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

4. De la elección del contralor general de la República

El artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019 dispone que *«el Contralor (sic) será elegido por el Congreso en Pleno, por mayoría absoluta, en el primer mes de sus sesiones para un período igual al del Presidente de la República, de lista de elegibles conformada por convocatoria pública con base en lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución y no podrá ser elegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.»*

A su turno, el artículo 126 de la Carta Política al respecto establece:

«...Salvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública regulada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su elección...»

Conforme con lo anterior, el contralor general de la República es elegido por la plenaria del Congreso de la República dentro del primer mes de sesiones, de la lista de elegibles que resulte de una convocatoria pública, regulada por ley, que debe adelantarse para el efecto.

En el caso de este funcionario, el proceso de elección se reguló por la Ley 1904 de 2018 en la que se establecieron las siguientes etapas: convocatoria, inscripción, lista de habilitados, pruebas, criterios de selección, entrevista, conformación de la lista de seleccionados y elección⁶.

Frente a la convocatoria se determinó que estaría a cargo de la Mesa Directiva del Congreso de la República y que tendría lugar en un término no menor a 2 meses previos al inicio de la primera legislatura, es decir, al 20 de julio.

También se dijo que la convocatoria debía contener, como mínimo, información sobre los factores a evaluar; los criterios de ponderación en caso de empate; las fechas de inscripción, publicación de admitidos, prueba de conocimientos, entrevista y publicación de resultados; el trámite de reclamaciones y recursos y los demás aspectos necesarios para el desarrollo del proceso de selección.

De manera concreta, el artículo 6 de la norma en mención estableció:

«Etapas del Proceso de Selección:

⁶ Artículo 6 de la Ley 1904 de 2018.



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

El proceso para la elección del Contralor General (sic) de la República tendrá obligatoriamente las siguientes etapas:

- 1. La convocatoria,*
- 2. La inscripción,*
- 3. Lista de elegidos,*
- 4. Pruebas,*
- 5. Criterios de selección,*
- 6. Entrevista,*
- 7. La conformación de la lista de seleccionados y,*
- 8. Elección*

1. Convocatoria. Entendida como el aviso público, para invitar a todos los ciudadanos interesados en participar en la convocatoria para la elección del Contralor General (sic) de la República. Corresponde efectuarla a la Mesa Directiva del Congreso de la República, en un término no inferior a dos meses previos al inicio de la primera legislatura que comienza el 20 de julio del año en que inicia también el periodo constitucional del Presidente (sic) de la República.

En la misma se designará la entidad encargada de adelantar la convocatoria pública y deberá contener como mínimo la siguiente información:

- a) los factores que habrán de evaluarse,*
- b) los criterios de ponderación que aseguren el acceso en igualdad de oportunidades a los aspirantes,*
- c) fecha de fijación, lugar, fecha y hora de inscripción y término para la misma,*
- d) fecha de publicación de lista de admitidos y no admitidos,*
- e) fecha, hora y lugar de las pruebas de conocimiento,*
- f) trámite de reclamaciones y recursos procedentes,*
- g) fecha, hora y lugar de la entrevista,*
- h) fecha de publicación de los resultados de la selección y fecha de la elección,*



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

i) los demás aspectos que se estimen pertinentes, que tengan relación con el proceso de selección y aseguren la eficacia del mismo.

La mesa directiva del Congreso de la República quedará facultada para adelantar las acciones administrativas y presupuestales para asegurar la designación de la institución de educación superior en mención.

La convocatoria es norma reguladora de todo el proceso de selección y obliga tanto a la administración, como a la entidad contratada para su realización y a los participantes. Contendrá el reglamento de la convocatoria pública, las etapas que deben surtirse y el procedimiento administrativo orientado a garantizar los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad en el proceso de elección.

La divulgación de la convocatoria será responsabilidad de la Mesa Directiva del Congreso de la República y podrán emplearse los medios previstos en el artículo 15 del Decreto 1227 de 2005. No obstante, como mínimo deberá publicarse en la página web de cada una de las Cámaras, garantizando el acceso permanente a la información.

2. Inscripción. En esta etapa serán registrados los aspirantes al cargo de Contralor General (sic) de la República que cumplan los requisitos establecidos en la Constitución y en esta Ley, debiendo acompañar la hoja de vida junto con los soportes y acreditaciones de estudios y experiencia y los demás anexos, en la forma, términos y condiciones previstos en la convocatoria.

La publicación de la convocatoria deberá efectuarse con no menos de diez (10) días calendario antes del inicio de la fecha de inscripciones, al vencimiento del término de inscripción serán rechazadas, devueltas y no serán valoradas, para ningún efecto, las hojas de vida, anexos o cualquier otro documento que se aporte de manera extemporánea.

3. Lista de admitidos a la convocatoria pública. Cerradas las inscripciones serán elaboradas las listas de aspirantes admitidos a la convocatoria pública; previo dictamen emitido por las Comisiones de Acreditación Documental de ambas Cámaras, conforme a lo establecido en el inciso 3 artículo 60 de la Ley 5 de 1992.

La información suministrada en desarrollo de la etapa de inscripción se entenderá aportada bajo la gravedad del juramento, y una vez efectuada la inscripción no podrá ser modificada bajo ninguna circunstancia. Los aspirantes asumirán la responsabilidad de la veracidad de los datos consignados en el momento de la inscripción, así como de los documentos que acrediten el cumplimiento de requisitos.



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

4. *Pruebas. Las pruebas de conocimiento se dirigen a establecer la capacidad, idoneidad y aptitud del aspirante frente al cargo. La valoración de los factores anteriores se realizará a través de pruebas de conocimiento objetivas, elaboradas por un establecimiento de educación superior público o privado debidamente acreditado y con enfoque en temáticas que giren en torno a Gerencia Pública, control fiscal, organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República y las relaciones del ente de control y la administración pública.*

Los parámetros de ponderación estarán previamente establecidos en la convocatoria y la prueba es de carácter eliminatorio.

5. *Criterios de selección. En todo caso, el criterio de mérito prevalecerá para la selección del Contralor General (sic) de la República, en virtud de lo previsto en el artículo 126 de la Constitución Política y el mayor merecimiento de los aspirantes estará dado por la ponderación en las pruebas de conocimiento, la formación profesional, la experiencia, la competencia, la actividad docente, la producción de obras en el ámbito fiscal y la aptitud específica para el ejercicio del cargo y el desempeño de la función.*

La valoración de los estudios y experiencia que sobrepasen los requisitos del empleo, tendrán el valor que se fije en la convocatoria.

6. *Entrevista. Una vez seleccionados los 10 elegibles las Plenarias de Senado y Cámara escucharán por separado y por el tiempo que señale la Mesa Directiva a cada uno de los candidatos.*

Cumplido lo anterior las Mesas Directivas de Senado y Cámara convocarán a Congreso Pleno para elegir al Contralor (sic).

PARÁGRAFO. *En la página web del Congreso de la República, durante cinco (5) días hábiles, se publicará el listado de preseleccionados, con los nombres y apellidos completos, el número de la cédula de ciudadanía y la dirección de la página web dispuesta por el Presidente (sic) del Congreso donde se puedan recibir las observaciones que tenga la ciudadanía sobre los aspirantes.»*

Para el correcto desarrollo del proceso de selección se dispuso la conformación de una comisión accidental encargada de la elaboración de la lista de elegibles definitiva que estaría conformada por 10 personas.

En ese orden de ideas, el marco normativo general de la elección del contralor de la República está conformado por los artículos 126 y 267 de la Carta Política, la Ley 1904 de 2018 y los actos administrativos específicos que, en cada proceso, expida la Mesa Directiva del Congreso de la República.



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

Precisado lo anterior, corresponde ahora a la Sala resolver los problemas jurídicos identificados en la fijación del litigio, de acuerdo con las pretensiones y cargos de la demanda y los argumentos esgrimidos en las contestaciones de la misma.

5. Caso concreto

5.1 De la actividad del Congreso de la República en receso legislativo para ejercer funciones electorales y de los términos para la citación de los miembros del Congreso de la República para la elección

5.1.1 De las sesiones del Congreso de la República en receso legislativo

El primer subproblema jurídico a resolver dentro de este asunto tiene que ver con la validez de la actuación adelantada por la Comisión de Acreditación Documental de cada Cámara en receso legislativo.

Según se tiene, los actores manifestaron que la Mesa Directiva profirió actos administrativos determinantes para el proceso de elección bajo estudio durante el período de receso legislativo y, además, que la referida comisión sesionó en ese mismo tiempo, hecho que no fue negado por la parte demandada por lo que no hace parte de la controversia bajo estudio. Sin embargo, lo que está en entredicho es la validez de dichas actuaciones, específicamente de las resultantes de las sesiones que pudo tener dicha comisión en ese tiempo.

Al respecto, el artículo 138 de la Constitución Política dispone:

«El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio.

Si por cualquier causa no pudiere reunirse en las fechas indicadas, lo hará tan pronto como fuere posible, dentro de los períodos respectivos.

También se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale.

En el curso de ellas sólo podrá ocuparse en los asuntos que el Gobierno someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo.»

A su vez, el artículo 143 de la Carta Política establece:

«El Senado de la República y la Cámara de Representantes podrán disponer que cualquiera de las comisiones permanentes sesione durante el receso, con el fin de



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

debatir los asuntos que hubieren quedado pendientes en el período anterior, de realizar los estudios que la corporación respectiva determine y de preparar los proyectos que las Cámaras les encarguen.»

Según las disposiciones constitucionales el Congreso de la República puede reunirse en sesiones extraordinarias durante el receso legislativo únicamente cuando el Gobierno lo convoque y exclusivamente para los temas por aquel señalados -función legislativa-, además, puede sesionar, pero sólo a través de sus comisiones permanentes durante ese tiempo y para debatir asuntos pendientes del período anterior, adelantar estudios que la corporación establezca y preparar los proyectos que cada Cámara les encarguen.

Según se planteó en las demandas las actuaciones censuradas por los actores provienen de las Comisiones de Acreditación Documental designadas para el proceso de elección del contralor general de la República.

El artículo 1 de la Ley 3 de 1992 en concordancia con el artículo 53 de la Ley 5 del mismo año dispone que:

«En cada una de las Cámaras durante el período constitucional funcionarán las siguientes comisiones:

- 1. Comisiones Constitucionales Permanentes;*
- 2. Comisiones Legales;*
- 3. Comisiones Accidentales;*
- 4. Otras Comisiones.»*

A su vez, el artículo 55 de la Ley 5 de 1992 establece que la Comisión de Acreditación Documental es una de las comisiones legales.

Y de manera específica el artículo 60 de la misma ley consagra:

«Previo a la sesión inaugural de las Cámaras Legislativas, la autoridad electoral enviará a cada una de ellas la lista de los Congresistas electos, quienes deberán identificarse ante el Presidente (sic) de la Junta Preparatoria. Con posterioridad se hará ante el Presidente (sic) de la correspondiente Cámara.

En cada una de las Cámaras se dispondrá la integración de la Comisión de Acreditación Documental a razón de cinco (5) miembros por cada corporación, y por el período constitucional.

Los documentos que acrediten las calidades exigidas de quienes aspiran a ocupar cargos de elección del Congreso o de las Cámaras Legislativas, serán revisados por la Comisión dentro de los cinco (5) días siguientes a su presentación. El informe



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

respectivo será evaluado por la plenaria de la corporación, antes de proceder a la elección del caso.»

Ahora bien, en cuanto a las comisiones accidentales, el artículo 66 de la norma en comento establece que *«[p]ara el mejor desarrollo de la labor legislativa y administrativa, los presidentes y las Mesas Directivas de las Cámaras y sus Comisiones Permanentes podrán designar comisiones accidentales para que cumplan funciones y misiones específicas.»*

Entonces, como se mencionó, el artículo 143 habilita a que se autorice a las comisiones permanentes a sesionar durante el receso, para puntos específicos, sin embargo, la norma no diferencia entre comisiones constitucionales o legales y de la lectura del artículo 60 de la Ley 5 de 1992 se deduce que las Comisiones de Acreditación Documental son de carácter permanente.

Respecto de la diferenciación entre comisión permanente y accidental la Corte Constitucional⁷ ha dicho:

«La distinción entre las comisiones permanentes, bien constitucionales o legales, y las demás creadas accidentalmente para cumplir misiones específicas, atiende a la necesidad de racionalizar y distribuir equitativamente el trabajo asignado al Congreso de la República, órgano de representación popular encargado principalmente de reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político, función ésta de carácter permanente que implica reunión de la Corporación, cuestionario a los citados, respuesta a las preguntas, deliberación de la célula legislativa y decisión sobre las consecuencias políticas, penales, disciplinarias, fiscales, civiles y éticas derivadas del correspondiente examen, y que difiere sustancialmente de aquella accidental para el cumplimiento de una misión específica.»

Bajo este panorama, la labor adelantada por las referidas comisiones durante el período de receso legislativo, no desconocen lo dispuesto en el artículo 143 de la Constitución Política y, por tanto, no asiste razón a los demandantes al cuestionar la validez de los actos que en ejercicio de función electoral fueron desarrollados por congresistas en receso legislativo en sesiones de comisiones legales permanentes diferentes a las comisiones constitucionales de la misma naturaleza.

Además, su gestión se autorizó en la misma Resolución 001 del 17 de enero de 2022, en el numeral 6.3.1 del artículo 4, que dispuso:

«Verificación. Las Comisiones de Acreditación Documental de cada cámara, por separado se reunirán y verificarán para los inscritos en la cámara respectiva

⁷ Corte Constitucional, Sala Plena, auto 119 del 5 de abril de 2006, M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández, Expediente E-008



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

comisión, el cumplimiento de requisitos mínimos para ser elegido Contralor de la República establecidos en el Acto Legislativo 04 de 2019 en su artículo 1 que modificó el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, así como las inhabilidades allí estipuladas, mediante la revisión de las hojas de vida y los respectivos soportes.

Verificado lo anterior, el secretario de cada comisión realizará un informe técnico con el resultado de la verificación el cual será presentado a la comisión y con la validación de la Comisión de Acreditación elaborará la lista de admitidos. Quienes no figuren en la misma se entenderá que han sido inadmitidos. Dicha lista se publicará en los términos dispuestos en el cronograma del proceso.»

Ahora, revisados los expedientes acumulados no se encontró ningún acta o documento de las sesiones adelantadas por la Comisiones de Acreditación Documental, los únicos vestigios que aparecen en el expediente de dicha gestión es el enlace de la red social Twitter incluido en la demanda dentro del radicado 11001032800020220029700⁸ -que dirige al perfil del señor Jorge Gómez Gallego en el que obra un video de la constancia por él dejada en la referida sesión sobre la imposibilidad constitucional de adelantarla, en iguales términos a los planteados en la demanda- y el informe suscrito por el secretario de los aspirantes habilitados por dichas comisiones para ocupar el cargo de contralor general de la República visible las anotaciones 63 del radicado 11001032800020220029700 y 40 del expediente 11001032800020220031100 que obran en la Sede electrónica para la gestión judicial, Samai, en el cual se advierte que todo el proceso se ha adelantado conforme con el cronograma antes referido, de lo que se deduce que efectivamente las referidas comisiones legales permanentes se reunieron en receso legislativo.

En ese orden de ideas, se concluye que el listado de aspirantes a ocupar el cargo de contralor general de la República elaborado por las Comisiones de Acreditación Documental, a través del cual estableció de los inscritos quiénes cumplían con los requisitos constitucionales, legales y reglamentarios y, por ende, determinó las personas habilitadas para participar en él, no fue elaborado con desconocimiento de lo dispuesto en el artículo 143 de la Constitución Política y, por ende, no está viciado de nulidad.

5.1.2 De la citación para la elección del contralor general de la República

En lo que tiene que ver con la segunda parte del primer subproblema jurídico se advierte que los demandantes sostienen que la citación para la elección del contralor general de la República desconoció lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 5 de 1992 por cuanto el término allí establecido debía ser contado en días hábiles y no calendario. Además, porque lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley

⁸ https://twitter.com/JorgeGomezG_/status/1491225300646371328



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

1904 de 2018 no es para citar a los miembros del Congreso sino para que luego de elaborada la lista de elegibles, se fije hora y fecha para la elección.

Para el demandado, por su parte, el artículo 9 de la Ley 1904 de 2018 sí regula la citación y debe ser aplicado al caso concreto por ser norma especial, sobre la norma general que sería el artículo 21 de la Ley 5 de 1992.

La referida norma dispone:

«Los candidatos propuestos a la consideración del Congreso pleno serán presentados oficialmente por las corporaciones o instituciones postulantes o por los miembros del Congreso, en el término que señalen las disposiciones vigentes. Se adjuntarán copias auténticas de los documentos que acrediten las calidades exigidas para desempeñar el cargo, las que serán calificadas por la respectiva comisión.»

El Presidente (sic) del Congreso citará, en forma personal y por escrito, con ocho (8) días de anticipación, a los Senadores y Representantes a una reunión especial del Congreso pleno, con el solo fin de proceder a la elección de que se trate.

La citación deberá contener el día y la hora de cumplimiento de la sesión y los nombres del candidato o candidatos postulados.»

Ahora bien, el artículo 9 de la Ley 1904 de 2018 dispone:

«Fecha de la elección. Cumplido el trámite descrito en esta ley, dentro de los ocho (8) días calendario siguientes, la Mesa Directiva del Congreso fijará fecha y hora para elegir al contralor general de la República, exclusivamente de la lista previamente conformada.»

En caso de presentarse alguna de las causales de falta absoluta de los integrantes de la lista de elegibles, el Congreso elegirá de los restantes al contralor general de la República.»

En este orden de ideas, la diferencia entre las dos disposiciones -más allá de que una hable de días calendario y la otra simplemente de días, por lo que conforme con lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley 4 de 1913⁹ debe entenderse que se refiere a días hábiles- radica en que ambas normas regulan momentos diferentes.

Efectivamente, el artículo 21 de la Ley 5 de 1992 fija el término de antelación con el que deben ser citados los congresistas en pleno para la elección del contralor

⁹ «En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil.»



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

general de la República por parte del presidente de la corporación, plenaria debe ser citada con 8 días de anticipación; mientras que el artículo 9 de la Ley 1904 de 2018 establece el plazo que tiene la Mesa Directiva del Congreso, una vez culminadas todas las etapas del proceso, para fijar fecha y hora para el efecto.

Así, aunque de una lectura desprevenida de las dos normas podría establecerse que la diferencia es sutil, en realidad no lo es, porque los 8 días calendario a los que se refiere la Ley 1904 no son para hacer la elección sino para fijar fecha para el efecto, es decir, para hacer la citación a plenaria, citación que conforme con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 5 de 1992 debe hacerse con una antelación 8 días hábiles.

En tales condiciones, como las dos normas no regulan el mismo momento no puede afirmarse que la Ley 1904 de 2018 sea norma especial sobre ese punto y, por tanto, que deba aplicarse de manera preferente sobre la Ley 5 de 1992. Las dos disposiciones resultan actualmente aplicables al proceso en los términos anteriormente señalados.

Precisado lo anterior, se advierte que el presidente del Congreso de la República suscribió la convocatoria para elegir al contralor el 10 de agosto de 2022, citación que fue publicada el 13 de agosto siguiente y la plenaria en la que se eligió al demandado tuvo lugar el 18 del mismo mes y año¹⁰ -fechas que, además, no fueron controvertidas por la parte demandada-. Es decir, entre la citación y la realización de la plenaria en que se eligió al demandado no transcurrieron los 8 días de antelación de que trata el artículo 21 de la Ley 5 de 1992, razón por la cual encuentra la Sala que durante este trámite se desconoció dicha norma, de lo que se deriva un vicio procedimental en el proceso bajo estudio que impidió que los miembros de la plenaria del Congreso pudieran estudiar y sustentar su voto de manera reposada.

5.2 Desconocimiento de los principios de publicidad, transparencia, moralidad e imparcialidad en la elección de la Universidad Industrial de Santander para adelantar la primera etapa del proceso de selección

La inconformidad de los demandantes en lo que respecta al segundo subproblema jurídico se relaciona con que, desde su punto de vista, no se tuvieron en cuenta criterios de selección objetivos y no se informó a la ciudadanía sobre los factores empleados para la escogencia de la Universidad Industrial de Santander, UIS, para adelantar las primeras fases del proceso de elección del contralor general de la

¹⁰ Visible en las Anotaciones 63 del radicado 11001032800020220029700 y 40 del expediente 11001032800020220031100.



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

República, con lo cual se vulneraron los artículos 209 de la Constitución Política¹¹ y 2 de la Ley 1904 de 2018¹².

El artículo 5 de la Ley 1904 de 2018 establece que la convocatoria pública para la elección del contralor general de la República debe ser adelantada por la Mesa Directiva del Congreso de la República a la cual faculta «*para seleccionar en el acto de la convocatoria a una institución de educación superior, pública o privada y con acreditación de alta calidad, con quien celebrará un contrato o convenio a fin de adelantar una convocatoria pública con quienes aspiren a ocupar el cargo.*»

Tal como lo sostuvo el Ministerio Público, la norma no exige ningún requisito adicional para el efecto, sin embargo, ello no quiere decir que se trate de un procedimiento arbitrario por cuanto se encuentra sometido, como ya se dijo, a los requisitos allí exigidos y a las normas de contratación estatal; además, es claro que toda actuación pública de los órganos del Estado debe estar regida por los principios que la regulan, para el caso concreto la función administrativa, y, en lo que corresponda los de la contratación pública.

Según se tiene, en este evento, no está en discusión el cumplimiento de los requisitos legales por parte de la Universidad Industrial de Santander, es claro que se trata de una institución de educación superior de carácter público del orden departamental, creada por la Ordenanza 83 de 1944 de la Asamblea de Santander¹³.

Además, que cuenta con acreditación de alta calidad la cual fue inicialmente reconocida a través de la Resolución 2019 del 3 de junio de 2005 del Ministerio de Educación Nacional por 8 años, renovada mediante Resoluciones 5775 del 24 de abril de 2014 y 014043 del 19 de julio de 2022 por períodos iguales¹⁴.

¹¹ Constitución Política. Artículo 209. «*La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*»

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.»

¹² Ley 1904 de 2018. Artículo 2. «*La Convocatoria Pública previa a la elección del Contralor General de la República por el Congreso de la República en pleno, deberá cumplir con los requisitos y procedimientos establecidos en esta ley, que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección...*»

¹³ Disponible en <https://uis.edu.co/uis-identidad-institucional-es/>

¹⁴ Disponibles en <https://uis.edu.co/uis-acreditacion-institucional-es/>



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

En lo que respecta a los cuestionamientos de los demandantes, se tiene que dentro de las consideraciones de la Resolución 001 del 17 de enero de 2022¹⁵ a través de la cual se hizo la convocatoria pública para la elección ahora demandada y se seleccionó a la Universidad Industrial de Santander para suscribir el contrato respectivo con el fin de que adelantara las etapas de pruebas y criterios de selección allí contenidos, se dijo:

«Que, con el propósito de efectuar la selección de la institución de educación superior, pública o privada con acreditación de alta calidad, con quien se deberá suscribir contrato o convenio a fin de adelantar una convocatoria pública para quienes aspiren a ocupar el cargo de contralor general de la República, la Mesa Directiva invitó el 28 de diciembre de 2021 a setenta y dos (72) instituciones de educación superior con acreditación de alta calidad, a presentar propuesta para dicho proceso.

Que, presentaron propuesta, en su orden, las siguientes instituciones de educación superior: 1) Universidad del Atlántico, 2) Universidad Industrial de Santander – UIS, 3) Universidad San Buenaventura seccional Cartagena, 4) Universidad San Buenaventura seccional Medellín, 5) Universidad Santo Tomás seccional Medellín y 6) Universidad del Quindío.

Que las seis (6) propuestas fueron consideradas teniendo en cuenta los soportes acompañados, y en ejercicio de la facultad concedida por la ley, la Mesa Directiva del Congreso de la República seleccionó a la Universidad Industrial de Santander – UIS, para desarrollar las etapas de pruebas y criterios de selección de la convocatoria para elegir al contralor general de la República para el período 2022-2026 en el marco de la Ley 1904 del 27 de junio de 2018 y demás normas complementarias, con la cual en consecuencia se habrá de suscribir el contrato con ese propósito.»

No obstante, dentro de los antecedentes del proceso de selección allegados por el Congreso de la República no obra ninguno de los documentos relacionados en la parte motiva del acto administrativo en cuestión, lo cual no quiere decir que no existan o que la selección de la Universidad Industrial de Santander no haya atendido a parámetros objetivos acordes con los principios de la función pública.

Lo que sí obra, es la copia del Contrato Interadministrativo 731 de 2022¹⁶ celebrado entre el Senado de la República y la referida institución universitaria en el que se dejó constancia de que se cumplieron todas las exigencias legales para su suscripción en la modalidad de contratación directa.

¹⁵ Visible en las Anotaciones 63 del radicado 11001032800020220029700 y 40 del expediente 11001032800020220031100 que obran en la Sede electrónica para la gestión judicial, Samai.

¹⁶ Visible en la anotación 37 del radicado 11001032800020220031100 visible en la Sede electrónica para la gestión judicial, Samai.



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

Conforme con lo expuesto, pese a que no obren en el expediente los soportes de la selección de la Universidad Industrial de Santander, tampoco existe prueba alguna de que dicho procedimiento haya sido efectuado en contravía de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía o celeridad consagrados en el artículo 209 de la Carta Política; lo que sí se evidencia es un posible desconocimiento del principio de publicidad consagrado en esa misma disposición -por cuanto no se le permitió el acceso al público a las invitaciones efectuadas, a las universidades, a las propuestas por aquellas presentadas ni a los criterios de selección empleados, omisión que, en todo caso, no encuentra la Sala que sea relevante ni tenga incidencia en las resultas del proceso de elección ahora cuestionado, máxime si se tiene en cuenta que no se elevó cargo alguno por parte de los demandantes respecto de la actuación de la UIS dentro de este asunto.

Es decir, en ninguno de los apartes de las demandas bajo estudio se cuestionó la gestión adelantada por la referida universidad en la elección del contralor general de la República ni se invocó el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales, legales o contractuales.

Además, debe tenerse en cuenta que la Sección Quinta frente a los factores de escogencia y publicación en este tipo de asuntos, ha señalado que¹⁷:

«182. Ahora, sin perjuicio de lo anterior, conviene precisar que los asuntos relacionados con el contrato, el cumplimiento de requisitos, forma de adjudicación, tipo de vinculación, etc., escapan del ámbito del juez del medio de control de nulidad electoral, quien para el caso objeto de controversia, tiene la facultad de valorar si existió una presunta expedición irregular del acto de elección, pero sin que le sea dable adentrarse a las competencias del juez de controversias contractuales¹⁸.

183. En este orden de ideas, los aspectos que pudieron ocurrir al interior del proceso contractual, como lo son la falta de entrega oportuna de la propuesta, la indebida calificación de la misma y los factores subjetivos para la escogencia de la CUC, son argumentos que no son propios del medio de control de nulidad electoral, en el cual corresponde verificar la legalidad de los actos de elección, y no el trámite de contratación surtido al interior de las entidades estatales, sujetos a las normas que rigen la contratación estatal, casos para los cuales, el legislador previó un mecanismo autónomo de control, como es el de controversias contractuales.»

Por lo que no corresponde en el marco del medio de control de nulidad electoral estudiar este tipo de cuestionamientos.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 15 de diciembre de 2021, M.P. Rocío Araújo Oñate, Radicado 44001-23-40-000-2020-00029-01.

¹⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 19 de agosto de 2021. Rad. 23001-23-33-000-2020-00040-01. M.P. Rocío Araújo Oñate.



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

Ahora bien, en lo que tiene que ver con el desconocimiento de los principios consagrados en el artículo 2 de la Ley 1904 de 2018 en el procedimiento de selección de la universidad que adelantaría las primeras etapas del proceso de elección se advierte que dicha norma se dirige a regular la convocatoria de elección del contralor general de la República y no el de selección de la referida institución de educación superior, por lo que no hay lugar a hacer pronunciamiento adicional al respecto.

5.3 Del alcance de las órdenes judiciales proferidas durante el proceso de elección del contralor general de la República y de la justificación o no de las modificaciones efectuadas a las normas de la convocatoria

Teniendo en cuenta que el tercer y cuarto subproblemas jurídicos planteados en la fijación del litigio se relacionan y se sirven de las mismas pruebas serán estudiados de manera conjunta.

En criterio de los demandantes, la Mesa Directiva del Congreso de la República utilizó de manera irregular las órdenes proferidas por el Tribunal Superior de Medellín en sede de tutela y del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, en sede de una acción popular para conformar una nueva comisión accidental, para rehacer por tercera vez la lista de elegibles para el cargo de controlador general de la República y además, para modificar los parámetros de la convocatoria inicial creando nuevas etapas y variando la ponderación de cada una de las pruebas con lo cual desconoció las normas fijadas por esa misma Corporación y reabrió etapas ya culminadas del proceso.

La parte demandada por su parte, sostuvo que todas esas modificaciones estuvieron debidamente justificadas en las referidas órdenes judiciales y en un incidente de desacato que abrió el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en curso de la referida acción popular. Además, que se efectuaron en virtud del deber de sanear los procedimientos consagrados en el artículo 41 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y con amparo de la misma Ley 1904 de 2018 que consagra la posibilidad de incluir algunas variaciones al proceso de selección.

Para resolver estos cuestionamientos debe partirse de la base de que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 1904 de 2018 «...[l]a convocatoria es norma reguladora de todo el proceso de selección y obliga tanto a la administración, como a la entidad contratada para su realización y a los participantes...»

Respecto de la obligatoriedad de la convocatoria en un proceso de selección como este, la Corte Constitucional ha dicho:



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

«La Convocatoria constituye una norma que se convierte en obligatoria en el concurso, en consecuencia, cualquier incumplimiento de las etapas y procedimientos consignados en ella, vulnera el derecho fundamental del debido proceso que le asiste a los participantes, salvo que las modificaciones realizadas en el trámite del concurso por factores exógenos sean plenamente publicitadas a los aspirantes para que, de esta forma, conozcan las nuevas reglas de juego que rigen la convocatoria para proveer los cargos de carrera administrativa.

(...)

La convocatoria en el concurso público de méritos es la norma que de manera fija, precisa y concreta reglamenta las condiciones y los procedimientos que deben cumplir y respetar tanto los participantes como la administración. Son reglas inmodificables, que tienen un carácter obligatorio, que imponen a la administración y a los aspirantes el cumplimiento de principios como la igualdad y la buena fe. Las reglas del concurso autovinculan y controlan a la administración, y se vulnera el derecho del debido proceso cuando la entidad organizadora del concurso cambia las reglas de juego aplicables y sorprende al concursante que se sujetó a ellas de buena fe. Solo en casos excepcionales, y por “factores exógenos”, como señala el precedente de la Corporación, cuando se varían las etapas o normas, dicha modificación debe ser publicitada a los participantes. Reglas que deben ser precisas y concretas, con el fin de que los aspirantes tengan un mínimo de certeza frente a las etapas del proceso de selección y la duración de las mismas, que no los someta a una espera indefinida y con dilaciones injustificadas¹⁹.»

Frente al punto, en el caso específico del contralor general de la República esta Corporación ha dicho:

«Conforme con lo expuesto, la convocatoria es la ley del proceso de selección, con base en sus reglas debe adelantarse todo el trámite y a sus disposiciones deben someterse tanto la administración como los aspirantes.

Sin embargo, ello no quiere decir que dichas normas sean completamente inmodificables, toda vez que muchas veces debido a la dinámica propia del proceso de selección se torna necesario hacer ajustes que permitan su correcto desarrollo. Lo importante en esos eventos es que se garanticen los principios propios que deben regir este tipo de convocatorias, principalmente la transparencia y publicidad con el fin de preservar así la igualdad entre los participantes.

(...)

Por lo tanto, si bien la Corte Constitucional ha establecido que las reglas de las convocatorias resultan de obligatorio cumplimiento para todos los involucrados, lo

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia T - 682 de 2016



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

cierto es que pueden darse cambios siempre y cuando éstos no impliquen un favorecimiento para alguno o algunos de los participantes y sean lo suficientemente anunciados de manera previa al adelantamiento de la etapa correspondiente, es decir, antes de que tenga lugar la prueba o evento determinado para evitar así que se favorezcan irregularmente a los participantes por cuanto no resulta viable que, por ejemplo, luego de practicada la prueba de conocimientos, se varíe su puntaje.

Además, dichas modificaciones deben ser anunciadas a través de los medios establecidos inicialmente para el efecto con el fin de que todos los interesados se enteren de los cambios.

En ese orden de ideas, las modificaciones a las reglas de la convocatoria sí son posibles, siempre y cuando se hagan en condiciones de objetividad, igualdad y transparencia, respetando el debido proceso de todos los interesados, sin afectar las expectativas o derechos de los involucrados.»²⁰

En esta misma línea, respecto de la posibilidad de modificar los términos de una convocatoria pública esta Sección ha precisado:

«...[L]a convocatoria pública es una herramienta eficaz para lograr una mayor participación ciudadana y materializar de forma efectiva el acceso igualitario a los cargos públicos. Sin embargo, su carácter participativo no puede ser óbice para desconocer que los términos que en ella se estipulan se constituyen como normas reguladoras del procedimiento administrativo que desarrollan y en esa medida son vinculantes y de obligatorio cumplimiento, tanto para la administración como para los participantes del proceso de selección.

La convocatoria pública es un acto a través del cual se inicia un proceso selectivo abierto a la población en general, en el cual desde el principio y de manera expresa se especifican ciertas reglas y condiciones de participación.

En efecto, los términos en los que se convoca a la ciudadanía a participar en el proceso de selección, generan deberes y derechos recíprocos tanto para los interesados, como para la entidad pública que está llevando a cabo el respectivo procedimiento, razón por la cual dichas condiciones no solo permean y son transversales a toda la actuación administrativa, sino que además vinculan a la administración.

*Así las cosas, es evidente que los términos y condiciones en los que se expida una convocatoria pública se erigen como un marco jurídico **de obligatorio acatamiento** para las partes que en ella intervienen, razón por la cual los lapsos,*

²⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expediente 11001032800020180060200. Providencia del 13 de junio de 2019.



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

requisitos, formas de calificación, entre otros aspectos, que en ella se consagren son de estricta observancia, y en consecuencia, su modificación o variación solo se permite en casos excepcionalísimos, pues de lo contrario los principios de buena fe y confianza legítima se verían resquebrajados.

Y es que no podía de ser de otra forma, pues solo si se acepta que las convocatorias son vinculantes se puede garantizar el debido proceso administrativo, la igualdad, el acceso equitativo a los cargos públicos y la seguridad de las actuaciones de la administración.

De lo anterior se desprende que cuando en una convocatoria se establece un plazo determinado, se entiende que aquel es preclusivo o perentorio, pues de lo contrario se minaría el debido proceso administrativo que debe permear la actuación administrativa.

Sin embargo, no escapa a la Sala que existen circunstancias en las cuales el ordenamiento jurídico avala la variación en los términos de una convocatoria. En este contexto, huelga manifestar que la administración no podrá modificar un lapso establecido en una convocatoria pública, salvo, cuando se presenten los siguientes eventos:

i) Cuando el cronograma expresamente así lo autorice: *Bajo el entendido de que una convocatoria está precedida, usualmente, de un acto de apertura y de un cronograma, se puede concluir que es válido que se modifiquen los términos de la misma cuando en el acto de apertura o en el respectivo cronograma así se autorice, en otras palabras, cuando desde la publicación de la convocatoria se establezcan los supuestos en los cuales los términos de la convocatoria podrán ser modificados.*

ii) Cuando el reglamento de la entidad así lo autoriza: *Es decir, cuando el reglamento de la autoridad que está adelantando el procedimiento administrativo contempla, de forma explícita, los eventos en los cuales se puede modificar los términos en los que se dictan las convocatorias públicas de dicha entidad.*

iii) En caso de fuerza mayor o caso fortuito: *Esto es, cuando acaezca un hecho extraño al querer de la administración, totalmente imprevisible e irresistible, capaz de determinar y justificar la variación de las condiciones establecidas en la convocatoria inicial.*

En suma, al ser los términos y condiciones de una convocatoria plenamente vinculantes, aquellos no podrán ser modificados, salvo, cuando así lo autorice el cronograma y/o el reglamento de la respectiva autoridad o cuando acaezca una situación configurativa de fuerza mayor o caso fortuito...²¹» (Resaltado original).

²¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Providencia del 3 de agosto de 2015. Expediente 11001032800020140012800. M.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro.



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

En tales condiciones es claro que la convocatoria de un proceso como este es en principio inmodificable, salvo que exista una justificación atendible.

Como se mencionó, las reglas de la convocatoria para la elección ahora cuestionada fueron fijadas en la Resolución 001 del 17 de enero de 2022. De manera específica en lo que atañe a este punto el artículo 4, en el numeral 4 fijó el cronograma del proceso y, a partir del numeral 6.4 dispuso todo lo referente a las pruebas a practicar y los criterios de ponderación así:

«6.4. Pruebas

Corresponde a la prueba de conocimientos. Tiene como finalidad evaluar las competencias laborales, aptitudes, habilidades, conocimientos y experiencia, así como la idoneidad y conocimientos del aspirante respecto a la Contraloría General de la República, estableciendo una clasificación de los mismos, respecto de las competencias y calidades requeridas para desarrollar con eficiencia las funciones y responsabilidades del cargo.

La valoración de la prueba de conocimientos será escrita, se efectuará a través de medios técnico-académicos, que responden a criterios de objetividad e imparcialidad con parámetros previamente establecidos.

La prueba de conocimientos contemplará los temas establecidos en el numeral 4° del artículo 6° de la ley 1904 de 2018, esto es, en temáticas que giren en torno a Gerencia Pública, control fiscal, organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República y las relaciones del ente de control y la administración pública.

Los parámetros de ponderación son los siguientes:

Concepto	Carácter	Calificación aprobatoria	Parámetros de ponderación
Prueba de conocimientos	<i>Eliminatorio (Numeral 4° del artículo 4° de la Ley 1904 de 2018)</i>	<i>Se aprueba con 70 puntos sobre 100</i>	<i>La prueba de conocimientos contemplará los temas definidos en la Ley 1904 de 2018 y la ponderación de todas las preguntas tiene el mismo peso para el cálculo del</i>



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

			<i>puntaje total de la prueba.</i>
--	--	--	------------------------------------

Continuarán a la siguiente etapa los aspirantes que obtengan en la prueba de conocimiento un puntaje igual o superior a 70 puntos sobre 100, los demás aspirantes serán eliminados. Las pruebas aplicadas o a utilizarse en los procesos de selección tienen carácter reservado.

La citación para la prueba de conocimiento será efectuada a través de correo electrónico dirigida a la dirección de correo electrónico relacionado por el admitido en el formado (sic) de inscripción.

Bajo ninguna circunstancia se permitirá presentar la prueba en fechas y horas distintas a las señaladas en el citado cronograma.

Los aspirantes, no podrán ingresar a la prueba dispositivos electrónicos, celulares, libretas, apuntes o cuadernos.

Al momento de ingresar a la prueba el aspirante deberá presentar su documento de identidad original y exhibirlo al personal dispuesto para aplicar la prueba, así como autorizar la política de tratamiento de datos específica para la prueba que la Universidad disponga, el incumplimiento de esta obligación dará lugar a que el aspirante no se le permita realizar la prueba de conocimientos.

6.5 Criterios de selección

En esta etapa se realiza evaluación por factores de ponderación. Es un proceso de carácter clasificatorio, que se aplica a las hojas de vida de quienes superen la prueba de conocimientos, que tiene por objeto evaluar el mérito profesional, laboral y académico del aspirante a través de los títulos de estudios de posgrado o de formación continuada en control, o la responsabilidad y/o proceso fiscal; experiencia profesional, docente y autoría de obras escritas en el ámbito fiscal en temáticas de Gerencia Pública, control fiscal, responsabilidad fiscal, proceso fiscal, organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República y las relaciones del ente de control y la administración pública publicados, en modalidad de libro con ISBN o artículo en revista indexada u homologada por Minciencias o en revistas con ISSN editadas o publicadas por entidades públicas o entidades gremiales, que sean relacionados y acreditados en el momento de la inscripción como se estipula en la presente resolución.

Se califica con cero (0) a cien (100) puntos máximos, según las reglas indicadas en este acto.



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

Los títulos de estudio y experiencia profesional exigidos como requisito mínimo para ejercer el empleo no otorgan puntaje en la evaluación por factores de ponderación.

Para la evaluación se tendrán en cuenta los criterios: a) Títulos de Formación Profesional adicionales al requisito mínimo (especialización, maestría y doctorado); b) Experiencia profesional, general, específica y docente universitaria; y publicación de libros y artículos, en las condiciones descritas en la presente resolución.

La Evaluación por factores de ponderación es la siguiente:

Parámetro	Rango de puntaje	Factor de ponderación
Títulos de formación profesional	De cero (0) a cien (100) puntos máximo	30%
Experiencia profesional, docente y publicaciones	De cero (0) a cien (100) puntos máximo	70%

6.5.1. Títulos de formación profesional

Nivel de formación	Puntaje	Criterios para asignación de puntaje
Especialización	30 puntos máximo	1 título de especialización: 20 puntos. 2 o más especializaciones hasta 30 puntos.
Maestría	35 puntos máximo	1 título de maestría 30 puntos. 2 o más títulos de maestría hasta 35 puntos.
Doctorado	35 puntos máximo	1 título o más de doctorado 35 puntos.
Total	100 puntos máximo	

6.5.2. Experiencia profesional, docencia y publicaciones

Parámetro discriminado	Puntaje	Criterios para asignación de puntaje
Experiencia profesional general	35 puntos máximo	Entre 5 y 10 años de experiencia profesional 20 puntos. Superior a 10 años y hasta 20 años de experiencia profesional 30 puntos. Más de 20 años de experiencia profesional 35 puntos.
Experiencia profesional, específica	20 puntos máximo	1 año de experiencia profesional relacionada con el cargo 10 puntos. 2 años de experiencia profesional relacionada con el cargo 15 puntos.



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
 Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
 Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
 11001-03-28-000-2022-00311-00

		<i>Más de 3 años de experiencia profesional relacionada con el cargo 20 puntos.</i>
Experiencia profesional, docente	15 puntos máximo	<p><i>Por cada período académico se asignarán los siguientes puntajes:</i></p> <p><i>5 puntos por cátedra de pregrado.</i> <i>7 puntos por cátedra en educación continua según se especifica en la presente resolución.</i> <i>7 puntos por cátedra de Especialización</i> <i>13 puntos por cátedra en Maestría</i> <i>15 puntos por cátedra en Doctorado.</i> <i>En ningún caso la combinación podrá exceder los 15 puntos.</i></p>
Publicaciones	30 puntos máximo	<p><i>20 puntos por cada libro con registro ISBN (International Standard Book Number), cuando el concursante sea el AUTOR, que tenga como tema: Gerencia Pública, control fiscal, responsabilidad fiscal, proceso fiscal, organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República y las relaciones del ente de control y la administración pública; cuando el inscrito sea el único AUTOR.</i></p> <p><i>10 puntos por cada libro que tenga como tema: Gerencia Pública, control fiscal, responsabilidad fiscal, proceso fiscal, organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República y las relaciones del ente de control y la administración pública; con registro ISBN (International Standard Book Number) cuando el inscrito sea COAUTOR.</i></p> <p><i>5 puntos por cada artículo, hasta 3 artículos máximo, que tengan como tema: Gerencia Pública, control fiscal, responsabilidad fiscal, proceso fiscal, organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República y las relaciones del ente de control y la administración pública; publicado en revista indexada u homologada por Minciencias o en revistas con ISSN</i></p>



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

		<i>editada o publicada por una entidad pública o entidades gremiales.</i>
		<i>En ningún caso la combinación podrá exceder los 30 puntos.</i>
Total	100 puntos máximo	

La evaluación adelantada por la Universidad Industrial de Santander – UIS y la valoración de las hojas de vida, terminará con la preselección de al menos (20) personas en calidad de aspirantes habilitados, lista que será entregada a la Comisión Accidental designada conforme a lo previsto en la ley y según la presente convocatoria para la citación a audiencia pública, momento en que cesa la intervención de la institución de educación superior.

6.6. Conformación de la lista de elegibles

La Comisión Accidental elaborará con posterioridad a la celebración de la audiencia pública una lista de elegibles compuesta por diez (10) de los aspirantes que será sometida a la plenaria para que de ella se elija al Contralor General de la República.

La lista de diez (10) elegibles se entregará y radicará en la Secretaría General del Senado de la República y en la Secretaría General de la Cámara de Representantes respectivamente, para que la Mesa Directiva convoque a la elección.»

Así las cosas es claro que estableció que la prueba de conocimientos tendría carácter eliminatorio de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 4 de la Ley 1904 de 2018, que se aprobaría con 70 sobre 100 puntos, por lo que sólo continuarían en el proceso quienes obtuvieran un puntaje igual o superior a 70 y los demás serían eliminados; además, determinó que los títulos de formación profesional tendrían un factor de ponderación del 30% y la experiencia profesional, docente y las publicaciones del 70% y que cada uno de ellos también se puntuaría de 0 a 100 conforme las tablas incluidas en la resolución, sin incluir ningún otro factor o valor.

En cuanto a la entrevista, el numeral 6.7 dispuso que «*una vez seleccionados los diez (10) elegibles, las Plenarias del Senado y la Cámara los escucharán por separado y por el tiempo que señale la Mesa Directiva, a cada uno de los candidatos que integran la lista de elegibles.*»

A través de la Resolución 02 del 20 de enero de ese mismo año, se modificó el numeral 6.5 del artículo 4 de la precitada Resolución 01 del 17 de enero el cual quedó así:



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

«En esta etapa se realiza la evaluación por factores de ponderación. Es un proceso de carácter clasificatorio, que se aplica a las hojas de vida de quienes superen la prueba de conocimientos, que tiene por objeto evaluar el mérito profesional, laboral y académico del aspirante a través de los títulos de estudios de posgrado; experiencia profesional, docente y autoría de obras escritas en el ámbito fiscal en temáticas de Gerencia Pública, control fiscal, responsabilidad fiscal, proceso fiscal, organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República y las relaciones del ente de control y la administración pública publicados, en modalidad de libro con ISBN o artículo en revista indexada u homologada por Minciencias o revistas con ISSN editadas o publicadas por entidades públicas o entidades gremiales, que sean relacionados y acreditados en el momento de la inscripción como se estipula en la presente resolución.»

Con base en dichas disposiciones se adelantaron las etapas preliminares del proceso hasta la elaboración de la primera lista de elegibles que estuvo a cargo de la comisión accidental conformada para el efecto mediante la Resolución 0635 del 23 de marzo de 2022 de la Presidencia de la Cámara de Representantes y la Resolución 006 del 29 de marzo de 2022 modificada por la Resolución 007 de la misma fecha de la Presidencia del Senado de la República.²²

La referida lista que fue publicada el 29 de abril de 2022 estuvo conformada por los siguientes aspirantes²³:

Bueno González Luis Fernando.
Castro Franco Andrés.
Certain Palma Mónica Elsy.
Gualdrón Alba Juan Carlos.
Pérez Gelvez Carlos Fernando.
Pineda Téllez Luis Carlos.
Quiroz Monsalvo Aníbal José.
Rangel Esparza María Fernanda.
Rodríguez Ospino Luis Alberto.
Salcedo Fuentes Víctor Andrés.

En contra de dicha decisión fueron presentadas una acción de tutela que fue conocida en segunda instancia por la Sala Civil del Tribunal Superior de Medellín y una acción popular conocida por la Subsección B, de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

²² Visible en las Anotaciones 63 del radicado 11001032800020220029700 y 40 del expediente 11001032800020220031100 que obran en la Sede electrónica para la gestión judicial, Samai.

²³ Visible en los documentos visibles en las mismas anotaciones.



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

En lo que atañe a la acción de tutela, el Tribunal Superior de Medellín mediante fallo del 12 de julio de 2022 revocó la decisión del Juzgado Quinto del Circuito de esa ciudad, que había denegado las pretensiones de la demanda y, en su lugar, ordenó al Congreso de la República elaborar *«una nueva lista de diez elegibles para ocupar el cargo de Contralor General de la República, en la que se respete estrictamente el mandato de conformar la lista con igual proporción entre hombres y mujeres...»*

Lo anterior por cuanto, en el primer listado sólo se incluyeron a 2 mujeres y a 8 hombres, con lo que encontró ese Tribunal que se afectaron los derechos fundamentales de la tutelante que era participante del proceso de selección y se había desconocido el artículo 6 de la Ley 581 de 2000 que consagra la igualdad de género para la designación de cargos que deben proveerse por listas.

En lo que atañe al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 14 de julio de 2022 dictó un auto a través del cual accedió a una solicitud de medida cautelar de urgencia y, en consecuencia, ordenó *«rehacer la lista de elegibles (10) para el cargo de Contralor General de la República conforme los criterios de selección fijados, cumplimiento de requisitos y los principios de mérito y equidad de género...»*²⁴

El fundamento de dicha decisión fue que:

«[H]a resultado claramente acreditada (i) la existencia de unos bienes jurídicos (moralidad administrativa, buena administración, mérito, equidad de género) afectados con la conducta de quien ejerce la función administrativa (Comisión Accidental del Congreso de la República); ii) una forma clara de afectación (evidencia del desconocimiento de esos principios y bienes jurídicos) y iii) la existencia de una reacción jurídica necesaria frente a la lesión (la constitución de una lista de elegibles que no realiza los postulados de la moralidad administrativa y demás principios, excluyendo a otros participantes y determinando la elección de Contralor dentro de un escenario distante de los derechos colectivos).»

Teniendo en cuenta estas dos providencias judiciales, la comisión accidental antes referida elaboró una segunda lista de elegibles el 16 de julio de 2022, la cual quedó así:

Castro Franco Andrés.
Certaín Palma Mónica.
González Mora Karol.
González Vega Elsa.
Pérez Gelvez Carlos.

²⁴ Visible en la anotación 2 del radicado 11001032800020220029700 que obra en la Sede electrónica para la gestión judicial, Samia.



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

Pineda Téllez Luis Carlos.
Rangel Esperanza María.
Rodríguez Becerra Carlos.
Salcedo Fuentes Víctor.
Torres García Diana.

Frente a este punto, debe la Sala destacar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo «*las decisiones de naturaleza electoral no serán susceptibles de ser controvertidas mediante la utilización de los mecanismos para proteger los derechos e intereses colectivos regulados en la Ley 472 de 1998*» por lo que es claro que este tipo de asuntos escapan a la órbita de las acciones populares por expresa disposición legal.

No obstante, lo cierto es que se trató de una orden judicial de obligatorio cumplimiento por lo que no le quedaba otro camino al Congreso de la República que acatarla so pena de incurrir en desacato con las consecuencias que ello conlleva.

De hecho, con posterioridad a la elaboración de la segunda lista de elegibles, se presentó un incidente de desacato ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en virtud de lo cual esa corporación judicial profirió auto del 19 de julio de 2022 a través de la cual abrió el trámite incidental en contra de la Comisión Accidental del Congreso de la República y le otorgó 2 días para pronunciarse, sin que se hubiese hecho consideración alguna respecto del fondo del asunto.

La Mesa Directiva del Congreso de la República invocó dicha providencia en la parte motiva de la Resolución 002 del 27 de julio de 2022 a través de la cual dispuso «*sanear el procedimiento administrativo en el sentido de dejar sin efecto lo actuado a partir de la etapa 5, consagrada en el artículo 6 de la Ley 1904 de 2018.*»

De manera específica sostuvo:

«*Que una ciudadana colombiana, presentó acción de tutela²⁵, la que correspondió en conocimiento al Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, según proceso con radicación 25000234100020220073700.*

(...)

Que en virtud de dicha demanda, la Subsección B, de la Sección Primera del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, resolvió mediante Auto

²⁵ En realidad, fue una acción popular.



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

Interlocutorio N° 2022-07-306 AP del catorce (14) de julio de dos mil veintidós (2022), resolvió: (...)

Que los fundamentos en que se sustenta el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, versan en torno a que es obligación de la Comisión Accidental, rehacer la lista de elegibles, considerando no solo los criterios de selección fijados y el cumplimiento de los requisitos establecidos, sino también el principio de mérito, equidad de género y verificación de requisitos al momento de la inscripción.

Que la Sala Primera de Decisión Civil del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Medellín, mediante Sentencia del 12 de julio del 2022, en trámite de tutela con radicación 05001310300520220016801, resolvió ordenar a la Secretaría General del Senado de la Republica que elabore una nueva lista de diez elegibles para ocupar el Cargo de Contralor General de la Republica, en el que se respete estrictamente el mandato de conformar la lista con igual proporción de hombres y mujeres, atendiendo a las consideraciones expuestas en la providencia.

(...)

Que el acto de escogencia de los 10 candidatos de la lista de elegibles para ser sometida al Congreso en pleno, hace parte de los actos de elección de Contralor General de la Republica, por lo cual, la conformación de la Comisión Accidental debe realizarse con miembros del nuevo Congreso Posesionado el 20 de julio del 2022, la cual estará facultada para establecer la lista final de los 10 elegibles para ocupar el cargo de Contralor General de la Republica para el periodo 2022-2026.

Que mediante Auto Interlocutorio No. 2022-07-321 del 19 de julio de 2022, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió dar apertura a Incidente de Desacato en contra de la Comisión Accidental del Congreso de la Republica, debido a la solicitud de la demandante.

Que entre los fundamentos de la solicitud de inicio de incidente de desacato se resaltan la reevaluación de los criterios de experiencia y conocimiento ya examinados por parte de la Universidad Industrial de Santander, y la presunta determinación de una regla que no estaba en las normas que rigen el proceso y que fue la de ponderar estos dos valores, dando como resultado un “nuevo puntaje”.

(...)

Que en tal sentido, con el fin de dar mayor soporte al cumplimiento a las órdenes judiciales emitidas por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca y el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Medellín, en pro de atender los principios de transparencia, objetividad, mérito, igualdad de acceso a la función pública, debido proceso, publicidad y moralidad administrativa, con el objeto de corregir



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

todo vicio que pudiese presentarse en la actuación administrativa, la Mesa Directiva del Congreso de la República...»

En virtud de ello, dejó sin efectos los actos administrativos a través de los cuales se había conformado la comisión accidental que elaboró las dos listas de elegibles ya mencionadas y conformó una nueva con el fin de que se elaborara una tercera lista.

Adicionalmente, el 3 de agosto siguiente la Mesa Directiva del Congreso de la República profirió la Resolución 003 a través de la que estableció criterios y valores para la ponderación de cada una de las etapas del proceso de convocatoria para la conformación de la nueva lista de elegibles.

En la parte motiva de ese acto administrativo, determinante en el proceso de elección se dijo:

«Que a la fecha, el procedimiento adelantado cuenta con las calificaciones de la prueba de conocimiento y criterios de selección, sin embargo, no existen valores específicos para realizar la ponderación para dichos criterios que ha de tener en cuenta la Comisión Accidental a la hora de calificar a cada uno de los aspirantes al cargo de Contralor General (sic) de la República, y dicha omisión debe ser suplida previo a continuar con el proceso por parte de la Comisión Accidental, a fin de entregar las mayores garantías a cada uno de los aspirantes, como lo exige la Ley 1904 de 2018 y las referidas órdenes judiciales.»

No obstante, como se desarrollará más adelante, dichos valores sí existían lo que ocurrió fue que los modificaron.

De manera concreta, en dicho acto administrativo se estableció que la prueba de conocimientos tendría un valor del 70% sobre el valor final de la calificación; que los títulos de formación profesional, experiencia profesional, docente y publicaciones tendrían un valor del 15% y que la aptitud específica para el ejercicio del cargo y el desempeño de la función que sería evaluada en una entrevista que realizaría la comisión accidental a los aspirantes con 20 mejores puntajes, tendría un valor del 15%.

Además, se estableció que el término de duración de cada intervención en la entrevista sería tan solo de 3 minutos.

Con base en lo anterior, se elaboró una tercera lista de elegibles el 4 de agosto de 2022 que quedó conformada así:

González Vega Elsa Yazmín.
Rangel Esparza María Fernanda.
Torres García Diana Carolina.



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

Certain Palma Mónica Elsy.
Rodríguez Becerra Carlos Hernán.
Castro Franco Andrés.
Salcedo Fuentes Víctor Andrés.
Pérez Gelvez Carlos Fernando.
Bueno González Luis Fernando.
Pineda Téllez Luis Carlos.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que tal como se manifestó en los escritos de contestación de la demanda, con la posesión de los integrantes del Congreso de la República el 20 de julio de 2022 pudo haber variado la conformación de la comisión accidental designada para el proceso de selección del contralor general de la República, por lo que se hacía necesario reconfigurarla, máxime si se tiene en cuenta que la providencia que abrió el precitado incidente de desacato en el marco de la acción popular fue del 19 de julio de ese año.

No obstante, no se encuentra justificación en dicha providencia ni en la que decretó la medida cautelar ni tampoco en el fallo de tutela para la elaboración de una tercera lista de elegibles y mucho menos para la variación de los criterios de ponderación inicialmente señalados en la convocatoria del proceso de selección.

Así, lo que debió haberse hecho una vez reconfigurada la comisión accidental, era revisar lo actuado por la anterior y atender, con base en ello, el requerimiento del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, no rehacer lo ya actuado que, además, se había reelaborado con base en lo dispuesto por esa corporación judicial.

Ahora, si bien es cierto, en la parte considerativa de los dos últimos actos administrativos de la Mesa Directiva del Congreso de la República se invocó como justificación el saneamiento del procedimiento con base en las órdenes judiciales antes referidas, ello se hizo en forma genérica, pero en manera alguna se planteó, a ciencia cierta, cuáles fueron las falencias encontradas en la Resolución 001 del 17 de enero de 2022 y en la segunda lista de elegibles que avalaran la elaboración de una nueva tercera lista y la modificación de los parámetros de ponderación fijados en el acto de convocatoria del proceso.

Según se tiene, en la precitada Resolución 001 se estableció que la prueba de conocimientos era eliminatoria, por lo que una vez superada, no otorgaría un puntaje adicional en la segunda etapa del proceso, en la cual sólo puntuarían la formación profesional y la experiencia; sin embargo, con la modificación introducida con la Resolución 003 se le otorgó un valor del 70% en la calificación final a la prueba de conocimientos, los ítems de títulos y experiencia se fusionaron en uno y se redujo su valor al 15% y además, se le otorgó un porcentaje a la entrevista efectuada por la comisión accidental, la cual no fue incluida en el acto de convocatoria, en el cual sólo se contempló una entrevista, pero para los 10 integrantes de la lista de elegibles, no para los 20 que superaran la prueba de



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

conocimientos, respecto de aquellos había una audiencia pública, concepto que difiere del de entrevista.

En resumen, los cambios en sede de criterios de ponderación fueron del siguiente tenor:

Factor	Resolución 01 del 17 de enero de 2023	Resolución 03 del 3 de agosto de 2023
Prueba de conocimientos	Sólo serviría para determinar quién continuaba en el proceso y quién no. Es decir, no tenía valor en la calificación final.	70%
Títulos de formación profesional	30%	15% los 2 ítems.
Experiencia profesional, docente y publicaciones	70%	
Entrevista realizada por la comisión accidental	No existía, era una audiencia pública sin calificación.	15%

Así las cosas, fueron sustanciales los cambios introducidos en la Resolución 003 del 3 de agosto 2022 respecto del acto de convocatoria contenido en la Resolución 001 del mismo año, que era la ley y pauta del proceso de selección y que, como se expuso con suficiencia en esta providencia en principio, resulta inmodificable salvo que exista causas que así lo justifiquen.

Además, y lo que hace que la situación sea todavía más grave es que estos cambios tuvieron lugar después de que ya se conocían los resultados de la prueba de conocimientos y de la valoración de las hojas de vida efectuada por la Universidad Industrial de Santander en claro desconocimiento de los parámetros que ha fijado la jurisprudencia de esta corporación y de la Corte Constitucional que han aclarado que es posible hacer variaciones excepcionales a las normas de este tipo de procesos siempre que estén debidamente justificadas, pero en todo caso hasta antes de que se practique alguna prueba o evento que pueda conllevar a beneficiar o afectar a los participantes.

Lo anterior, resulta apenas lógico toda vez que de introducirse un cambio como este debe hacerse antes de que se practiquen las pruebas o, en todo caso que se conozcan los resultados de los participantes, para garantizar la igualdad, por cuanto, en caso contrario, podría favorecerse o afectarse a uno o varios participantes según los resultados obtenidos por aquellos en las pruebas, lo que deja entredicho la objetividad del proceso.



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

Ahora, pese a que se reitera que la Subsección B, de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca no era competente en sede de acción popular para emitir órdenes en un proceso de naturaleza electoral, una vez lo hizo el Congreso de la República no tenía alternativa diferente a cumplir, pero destaca esta Sala que esa corporación simplemente ordenó rehacer la lista de elegibles, es decir, elaborar una segunda lista, con base en los criterios de selección fijados en la convocatoria del proceso «y en cumplimiento de requisitos y los principios de mérito y equidad de género», pero no ordenó modificar la Resolución 001 de 2022, ordenó cumplirla.

Ello por cuanto no encontró justificación para «(i) desconocer a un participante con el segundo mejor puntaje y (ii) no haber incluido de forma igualitaria las mujeres con mayor puntaje que otros hombres que sí fueron incluidos, (iii) incluso con el incumplimiento de requisitos formales para el cargo.» falencias estas que perfectamente podían subsanarse sin necesidad de elaborar una tercera lista de elegibles y sin necesidad de variar los criterios de ponderación de la convocatoria.

Por lo que dicha providencia y mucho menos la que abrió el incidente de desacato sirven de justificación para la alteración total de los parámetros de ponderación y calificación fijados inicialmente en el proceso de selección bajo estudio.

Entonces, no encuentra la Sala que la Resolución 003 del 3 de agosto de 2022 haya llenado «vacíos» dejados por la Resolución 001 de ese mismo año, lo que hizo fue modificar sustancialmente los parámetros de ponderación allí establecidos y creó una nueva entrevista, es decir, una nueva etapa, pese a que se estaba en la etapa de formación de lista de elegibles, es decir, retrotrajo la actuación a una instancia anterior todo ello con base en una orden judicial dictada en el marco de una acción popular que se limitó a ordenar rehacer una lista de elegibles, no todo el proceso y mucho menos variar los criterios de evaluación y ponderación.

Todo lo anterior en claro desconocimiento de lo dispuesto en los artículos 126 de la Constitución Política y 6 de la Ley 1904 de 2018.

Ahora bien, de la comparación de la segunda con la tercera lista se evidencia que el cambio radica en la inclusión del señor Luis Fernando Bueno González, en reemplazo de la señora Karol González Mora quien renunció al proceso, como se desarrollará en el acápite siguiente, sin embargo, debe tenerse en cuenta que ello no subsana la irregularidad planteada ni justifica la conformación de la tercera lista de elegibles máxime si se tiene en cuenta que el artículo 9 de la Ley 1904 de 2018 señala que «en caso de presentarse alguna de las causales de falta absoluta de los integrantes de la lista de elegibles, [como sería el caso de una renuncia] el Congreso elegirá de los restantes al Contralor General de la República.» por lo que no era viable elaborar una nueva lista sino elegir de los que quedaban en la segunda.



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

Así las cosas, también se encuentra acreditado el desconocimiento de lo dispuesto en el precitado artículo 9 de la Ley 1904 de 2018 con la conformación de una tercera lista de elegibles.

En lo que tiene que ver con los argumentos de la defensa debe tenerse en cuenta que aunque el artículo 41 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo efectivamente faculta a las autoridades para corregir *«las irregularidades que se hayan presentado en la actuación administrativa para ajustarla en derecho, y [adoptar] las medidas necesarias para concluirla»* en este caso no se demostraron las irregularidades de la Resolución 001 de 2022 que habilitaran su corrección. Lo que se acreditó fue que se variaron de manera grave las condiciones de ponderación allí contenidas sin establecer una justificación para el efecto, más allá de la invocación de una orden judicial que en manera alguna avaló dicha actuación.

De igual forma, el hecho de que el numeral 3 del artículo 4 de la Ley 1904 de 2018 habilite a la Comisión Accidental integrada para la elección en cuestión, a ejercer *«las demás [funciones] que le señale la Mesa Directiva»* no quiere decir que la Mesa Directiva o la referida comisión puedan crear nuevas etapas no incluidas en la convocatoria inicial, como ocurrió en este caso con la entrevista de 3 minutos que se creó en la Resolución 003 del 3 de agosto de 2022 para los 20 preseleccionados antes de la integración de la lista de 10, y a la cual además se le otorgó un porcentaje en la calificación final de los aspirantes que evidentemente tampoco estaba prevista.

En este mismo sentido, tampoco puede afirmarse que las Resoluciones 02 del 27 de julio de 2022 y 03 del 3 de agosto siguiente sean actos de ejecución, por cuanto, tal como se señaló, pese a que invocan órdenes judiciales, aquellas se limitaron a ordenar la reelaboración de la lista de elegibles, nada más. Por lo tanto, la decisión de la Mesa Directiva del Congreso de la República de modificar la convocatoria y retornar a una etapa ya culminada del proceso de selección no obedeció a órdenes judiciales.

Al respecto, resulta del caso reiterar, que todas las irregularidades que se presenten en la actuación que termina con el acto de elección pueden ser ventiladas ante la Jurisdicción a través de la demanda presentada contra el acto definitivo, por lo que, si bien el acto acusado y enjuiciable es el de elección, ello no impide que se verifique la legalidad de los demás actos proferidos en su trámite y que influyan directamente en aquel.²⁶

²⁶ Ver entre otras: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Expediente 11001-03-28-000-2018-00013-00. M.P. Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio.



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

En otras palabras, la legalidad de los actos preparatorios o de trámite, es decir, de aquellos que contribuyen a la formación del acto definitivo, se estudia conjuntamente con él.

Finalmente, en lo referente al argumento según el cual en este caso existe cosa juzgada constitucional respecto del pronunciamiento del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B en el marco de la precitada acción popular, se advierte que, tal como se planteó en la providencia del 13 de abril de 2023 dicha decisión no puede tenerse en cuenta dentro de este proceso por prohibición expresa del artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y, por ende, tampoco puede predicarse la existencia de cosa juzgada.

En ese orden de ideas, se advierte que hubo una variación sustancial e injustificada de la convocatoria del proceso de selección lo que evidentemente -como se advirtió- contraviene lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución Política y los artículos 6 y 9 de la Ley 1904 de 2018 razón suficiente para declarar la nulidad de la elección demandada.

Con todo, la Sala terminará de resolver el resto de puntos planteados en la fijación del litigio.

5.4 Del desconocimiento del principio de equidad de género en la elaboración de la lista definitiva de elegibles

Como viene de exponerse, la elaboración de una tercera lista de elegibles por parte de la Comisión Accidental conformada por el Congreso de la República posesionado el 20 de julio de 2022 no estuvo debidamente justificada. No obstante, hay lugar a estudiar si además desconoció o no del principio de equidad de género invocado por los actores al estar integrada por 4 mujeres y 6 hombres.

Al respecto, el artículo 2 de la Ley 1904 de 2018 establece que la convocatoria debe garantizar la equidad de género, a su vez, el parágrafo 2 del artículo 3 de la misma norma dispone que «[l]a lista de elegibles en lo posible respetará los criterios de equidad de género.»

En tales condiciones, es claro que la norma especial que regula la elección del contralor general de la República consagra este principio, el cual debe ser analizado junto con las demás normas de rango convencional, constitucional y legal concordantes.

Según se tiene, luego de la publicación de la segunda lista de elegibles que estuvo conformada por 5 hombres y 5 mujeres, se presentó una circunstancia en particular que hizo variar ese equilibrio: la renuncia presentada el 17 de julio de 2022 por la señora Karol Dahiana González Mora al proceso en cuestión.



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

Revisados los documentos remitidos por la Universidad Industrial de Santander al Congreso de la República en el marco de la convocatoria para la elección del contralor general de la República, se encontró la comunicación del 5 de marzo de 2022 en la que el responsable del proyecto informa a los presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes de ese momento la lista de aspirantes que habían obtenido un puntaje igual o mayor a 70 en la prueba de conocimientos que estaba conformada por 20 personas a saber:

Barreto Nieto Luis Hernando.
Bueno Luis Fernando.
Cárdenas Uribe Julio César.
Castro Franco Andrés.
Certain Palma Mónica Elsy.
García Vega Humberto.
González Mora Karol.
González Vega Elsa Yazmín.
Gualdrón Alba Juan Carlos.
Jiménez Barreto Hernán Gonzalo.
Montoya Mejía Sebastián.
Pérez Gelvez Carlos Fernando.
Pineda Téllez Luis Carlos.
Quiroz Monsalvo Aníbal José.
Rangel Esparza María Fernanda.
Rodríguez Becerra Carlos Hernán.
Rodríguez Ospino Luis Alberto.
Salcedo Fuentes Víctor Andrés.
Torres García Diana Carolina.
Uribe Urrea Duván Darío.

De lo anterior se deduce que, de todos los inscritos habilitados para participar en el proceso, sólo 20 obtuvieron el puntaje aprobatorio en la prueba de conocimientos, es decir, sólo 20 aspirantes pudieron continuar con las demás etapas del proceso y de esos 20 únicamente 5 eran mujeres, que fueron precisamente las incluidas en la segunda lista de elegibles. Razón por la cual ante la renuncia de la señora González Mora y ante la imposibilidad de incluir a alguien que no hubiera obtenido el puntaje -para ese momento eliminatorio- en la prueba de conocimientos se debía, tal como se indicó en el acápite anterior, elegir de los integrantes restantes de la lista sin que fuera viable reconstituir la lista incluyendo el nombre de un hombre y sin que ello afectara el principio de equidad de género.

Es decir, en este punto sí asiste razón a la defensa al afirmar que era imposible conforme las reglas establecidas en la misma convocatoria retrotraer todo el proceso a la etapa inicial para permitir que otra u otras mujeres se inscribieran, presentaran la prueba de conocimientos y en el caso de que alguna de ellas



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

superara los 70 puntos se le permitiera seguir e integrar la lista en el lugar que dejó la señora González Mora.

Así las cosas, se insiste como sólo 5 mujeres obtuvieron o superaron los 70 puntos en la prueba de conocimientos y una de ellas renunció no era posible que la lista de elegibles estuviera integrada por 5 hombres y por 5 mujeres.

En tales condiciones, no encuentra la Sala que la acusación referida a la violación del principio de equidad de género tenga vocación de prosperidad.

5.5 De la falsa motivación derivada de negociaciones políticas

En criterio de los demandantes, la elección del señor Carlos Hernán Rodríguez Becerra estuvo viciada de falsa motivación por cuanto obedeció a una serie de negociaciones políticas y no a una elección objetiva, sin embargo, como prueba de ello sólo aportaron dos enlaces de medios de comunicación²⁷ en los que se hizo alusión a las denuncias presentadas por el señor Gustavo Bolívar.

Respecto del valor probatorio de las notas de prensa, la jurisprudencia de la Corporación ha sido clara y pacífica al establecer:

«Tanto la naturaleza como el alcance o valor probatorio de las noticias, opiniones o columnas aparecidas en los diversos medios de comunicación, han sido objeto de una línea decisional pacífica, compilada, en su gran mayoría, en la decisión de 29 de mayo de 2012²⁸, proferida por la Sala Plena Contenciosa de esta Corporación.

(...)

En punto a la naturaleza de las publicaciones en los medios de información, sabido es que la jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo les ha otorgado el carácter de pruebas documentales, al tenor de lo dispuesto en el artículo 251 del Código de Procedimiento Civil²⁹– hoy artículo 243 del Código General del Proceso³⁰.

²⁷ https://caracol.com.co/radio/2022/08/16/judicial/1660605492_028951.html
<https://www.semana.com/politica/articulo/gustavo-bolivar-dice-que-congresistas-estan-negociando-con-candidatos-a-la-contraloria-las-direcciones-regionales-de-la-entidad/202240/>

²⁸ Consejo de Estado. Sala Plena. Rad. 11001-03-15-000-2011-01378-00 (PI). M.P. Susana Buitrago Valencia (E). Sentencia de 29 de mayo de 2012.

²⁹ “Son documentos los escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas, radiografías, talones, contraseñas, cupones, etiquetas, sellos y, en general, todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo, y las inscripciones en lápidas, monumentos, edificios o similares.”

³⁰ La norma reproduce en los mismos términos la definición de documento, contenida en el inciso 1º del artículo 243 del CPC.



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

Ello, por cuanto, éstas **representan** los hechos que dicen registrar, constituyéndose, según la fórmula genérica empleada por el legislador³¹, en objetos muebles que disponen de una esencia representativa o declarativa, lo cual ha permitido acuñarles la denominación de documentos.

Ahora bien, la calidad de medios de convicción de tipo documental no puede traducirse en el reconocimiento de un pleno valor probatorio en favor de las crónicas, noticias y demás trabajos periodísticos, comoquiera que su alcance –al interior del régimen de la prueba judicial– ha sido atemperado por diversas decisiones del Consejo de Estado.

(...)

En efecto, su valor probatorio se encuentra supeditado, en principio, a la conexidad y coincidencia con otros medios probatorios obrantes en el expediente, por lo cual, “...el convencimiento del juez frente a la entrevista, la columna o la declaración en el medio, no depende de lo que en ellas se dice, sino de los medios de prueba idóneos para determinar si lo que en ellos se plasma es veraz.”³²

(...)

Se recuerda que las entrevistas, crónicas y declaraciones recopiladas en los medios de comunicación presentan los sucesos que se relatan a través del prisma de quien escribe o realiza la publicación periodística, con lo cual, per se, constituyen meras opiniones, que no otorgan certeza alguna acerca de los hechos que se anotan.

En este orden, lo allí manifestado debe ser ratificado a partir de los demás medios de convicción allegados oportuna y legalmente al plenario, con el propósito de atribuirles un pleno valor probatorio.»³³

Conforme con lo anterior, es claro que según la jurisprudencia de la Corporación las notas periodísticas no constituyen pruebas por sí solas del hecho que reportan sino únicamente de su registro, salvo, la documentación de hechos notorios y/o públicos o transcriban declaraciones o comunicaciones de servidores públicos, siempre y cuando éstas reúnan los requisitos exigidos para ser tenidos como tales.

³¹ “Artículo 243. Distintas clases de documentos. Son documentos (...) todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo...”

³² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2014-00105-00(PI). M.P. Alberto Yepes Barreiro. Demandado: Alfredo Rafael Deluque. Sentencia de 14 de julio de 2015.

³³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Providencia del 20 de mayo de 2021. Expediente 11001032800020200008400. M.P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

En tales condiciones las pruebas allegadas por la parte actora sólo demuestran el registro periodístico que en su momento se hizo de las acusaciones elevadas por el congresista Bolívar, pero en manera alguna prueban la veracidad de aquellas.

Así las cosas, al no existir prueba adicional al respecto no se encuentra acreditada la falsa motivación invocada en una de las demandas y, por ende, ese cargo no prospera.

6. Conclusión

Conforme con lo expuesto concluye la Sala que en el proceso de elección del señor Carlos Hernán Rodríguez Becerra se presentaron irregularidades graves durante etapas cruciales de su desarrollo por lo que está demostrado que estuvo viciado por el desconocimiento e infracción de normas superiores, concretamente en lo referente a los artículos 126 de la Constitución Política, 21 de la Ley 5 de 1992, 6 y 9 de la Ley 1904 de 2018.

Lo anterior por cuanto la sesión plenaria en que se hizo la elección no fue citada con la antelación de que trata el artículo 21 de la Ley 5 de 1992; se elaboró una tercera lista de elegibles sin justificación alguna y lo más grave y determinante: los parámetros de la convocatoria fijados en la Resolución 001 del 17 de enero de 2023 fueron cambiados de manera injustificada luego de que se conocían los resultados de la prueba de conocimientos y de la evaluación de las hojas de vida efectuada por la Universidad Industrial de Santander, cambios con los que se desconocieron abiertamente los postulados consagrados en los artículos 126 de la Constitución Política y 6 de la Ley 1904 de 2018.

En consecuencia, hay lugar a declarar la nulidad de la elección del señor Carlos Hernán Rodríguez Becerra como contralor general de la República para el período 2022-2026.

Por lo tanto, se ordenará al Congreso de la República que rehaga todo el proceso a partir de la convocatoria, inclusive, con el fin de elegir al contralor general de la República para lo que resta del período constitucional.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

FALLA

PRIMERO: Declárase la nulidad de la elección del señor Carlos Hernán Rodríguez Becerra como contralor general de la República para el periodo 2022-2026.

SEGUNDO: Ordénase al Congreso de la República rehacer todo el proceso a partir



Demandantes: Jennifer Pedraza Sandoval y otros
Demandado: Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Rad: 11001-03-28-000-2022-00297-00
11001-03-28-000-2022-00311-00

de la convocatoria, inclusive, con el fin de elegir contralor general de la República para lo que resta del período constitucional.

TERCERO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”.